



UNIVERSITÀ DI PISA

Università di Pisa

Dipartimento di Scienze Politiche

Corso di Laurea in Scienze delle Pubbliche Amministrazioni

Il lobbying negli Stati Uniti: un'analisi Public Choice

Candidato:

Matteo Scarpellini

Relatore:

Prof. Nicola Giocoli

Anno Accademico 2012-2013

A mio padre

Ringraziamenti

Desidero ringraziare il prof. Giocoli, relatore di questa tesi, per la disponibilità e la cortesia dimostratemi, e per tutto l'aiuto fornito durante la stesura.

Un sentito ringraziamento ai miei zii Elpidio ed Antonella per il supporto che mi hanno dato nella mia esperienza di studio a Pisa.

Un ringraziamento speciale ad Alice per avermi sopportato e supportato durante la stesura.

Un ultimo ringraziamento a mia madre, senza la quale niente di tutto questo sarebbe stato possibile.

INDICE

Introduzione	1
 Capitolo 1 - Public Choice	6
1.1 Il calcolo del consenso.....	6
1.2 Criterio dell'unanimità.....	8
1.3 Posizione futura dell'individuo.....	11
1.4 Investimenti strategici.....	15
1.5 Dimensione temporale.....	17
1.6 Teoria dei giochi cooperativi.....	19
1.7 Criterio di Pareto.....	31
1.8 Diversi gradi di produttività.....	35
1.9 Democrazia rappresentativa.....	40
1.10 Critiche.....	42
1.11 Conclusioni.....	46
 Capitolo 2 - La normativa statunitense sul lobbying	48
2.1 Fondamenti del lobbying statunitense.....	48
2.2 Le prime normative.....	50
2.2.1 Federal Regulation of Lobbying Act.....	51
2.2.2 Hearings e regolamenti parlamentari.....	54
2.2.3 Lobbying Disclosure Act.....	57
2.2.4 Honest Leadership and Open Government Act.....	59
2.3 Finanziamenti e contributi.....	62
2.3.1 Federal Election Campaign Act.....	64

2.3.2 Bipartisan Campaign Reform Act.....	66
2.4 Conclusioni.....	70
Capitolo 3 - Lobbying: cos'è e come si esercita.....	71
3.1 Gruppi d'interesse.....	71
3.1.1 Trasferimento di informazioni.....	71
3.1.2 Sostegno economico ed elettorale.....	73
3.1.3 Finanziamenti e voto parlamentare: cosa li determina?.....	75
3.2 Lobbying.....	79
3.2.1 Lobbying e spese elettorali.....	80
3.2.2 Lobbying antagonistico.....	84
3.2.3 Strumenti del lobbying.....	86
3.2.4 Lobbying e rule making.....	92
3.2.5 Lobbying: parlamento o agenzie?.....	103
3.2.6 Lobbying e corruzione nelle economie in transizione.....	110
3.2.7 La popolazione dei gruppi d'interesse.....	118
3.3 Conclusioni.....	122
Conclusioni.....	124
Appendice - La normativa italiana sul lobbying.....	130
Bibliografia.....	136
Siti web consultati.....	144

INTRODUZIONE

Definizione

Il lobbying è quell'attività di persuasione del decision maker, svolta dai gruppi di pressione o da chi per loro. Tale attività consiste in un trasferimento di informazioni dal lobbista, agente indipendente o alle dipendenze di un gruppo d'interesse, a chiunque abbia, all'interno dei processi decisionali pubblici, un qualche minimo ruolo e potere sulla deliberazione finale o sulla sua applicazione.

Un'altra possibile definizione del lobbying è quella data da Graziano¹: “insieme di tecniche e attività che consentono la rappresentanza politica degli interessi organizzati”. Tale definizione illustra il motivo per cui ho scelto di trattare qui solo dell'esperienza e della normativa statunitense in tema di lobbying.

L'azione delle lobbies viene spesso vista e raffigurata come tentativo nascosto, ed ai limiti della legalità, di imporre determinati interessi di parte su quelli che invece sono interessi pubblici riconducibili al bene dell'intera comunità. Seppur essendo innegabile il peso del carattere privato di tali interessi, e la maggior incisività data a questi dal coinvolgimento delle risorse economico-finanziarie, l'esperienza americana, vuoi per il suo DNA politico-istituzionale e per le normative che si è data, mostra come tale fenomeno non abbia un'accezione meramente negativa. Il modo in cui la legislazione statunitense ha orientato l'attività lobbistica e soprattutto le modalità di espletamento di questa da parte dei gruppi d'interesse, permettono di notare la bontà di tale fenomeno. Le lobbies sono appunto un'altra forma di realizzazione dell'ideale

¹ Graziano L., *Lobbying, pluralismo, democrazia*, Nuova Italia Scientifica, 1995, pag. 13.

democratico, chiaramente secondario e successivo a quella che è la forma principale, ovvero il voto e la rappresentanza politica.

Se da una parte la normativa americana ha previsto una serie di regole in base alle quali l'attività del lobbista viene non solo trascinata ed esposta alla luce del sole, ma anche coinvolta, coi mezzi illustrati nel capitolo 2, nel processo decisionale stesso, dall'altra le stesse modalità di realizzazione del lobbying si basano su rapporti continui di scambio tra i rappresentanti di interessi privati e rappresentanti dell'interesse pubblico, appunto gli eletti. Lobbista e membro del congresso hanno spesso rapporti continui, basati su scambi d'informazioni riguardanti particolari problematiche: queste informazioni colpiranno necessariamente l'attenzione del Congressman, il quale sarà preoccupato della sua rielezione e quindi del soddisfacimento delle istanze della propria constituency, del proprio elettorato. Questo puzzle d'interessi che si incastrano, si sostengono e soddisfano l'un l'altro, dimostra come il lobbying non sia un'attività prettamente negativa. Senza considerare che nell'esperienza americana non abbiamo solo lobby e gruppi d'interesse riconducibili a grandi corporation o aziende, ma anche a gruppi ed associazioni di cittadini finalizzate a realizzare obiettivi che nulla hanno a che fare con l'interesse economico, ma con finalità sociali e benefiche.

Come verrà meglio illustrato nel terzo capitolo, il lobbying è finalizzato ad influenzare colui o coloro che hanno voce in capitolo all'interno di istituzioni, parlamenti, agenzie e governi, in modo da ottenere da questi deliberazioni, norme, regolamenti e decisioni favorevoli e in linea con quelli che sono gli interessi rappresentati dal lobbista e quindi propri del gruppo d'interesse che esso rappresenta.

Il termine lobby, di origine anglosassone, viene generalmente utilizzato come sinonimo di gruppo d'interesse. Questo indica quelle aggregazioni di individui, aziende

e associazioni, le quali, accomunati da uno o più scopi e obiettivi comuni, si rapportano col decisore pubblico per ottenere l'effetto persuasivo visto poco sopra.

Sebbene il termine lobby si riferisca appunto agli atri e corridoi di parlamenti e palazzi governativi, il lobbying non viene esercitato solo all'interno di tali ambienti. Se infatti lo strumento principale del lobbista è il contatto faccia a faccia con il decisore pubblico, basato su professionalità e fiducia, altro strumento importante è il cosiddetto grassroots lobbying o lobbying indiretto. Questo è sempre finalizzato alla persuasione del decision maker, ma piuttosto che esercitare pressioni dirette su un parlamentare o su un membro dell'esecutivo, agisce sull'opinione pubblica attraverso campagne, manifestazioni e mailing ai decision maker, in modo da rendere pubblico l'interesse privato del gruppo d'interesse, e quindi persuadere il decisore della sua bontà e necessità. Tale tipologia di lobbying è inoltre legata a doppio filo con la creazione di coalizioni, ovvero aggregati di gruppi d'interesse, in modo da moltiplicare e aumentare in modo esponenziale l'effetto persuasorio.

Infine è importante citare un altro strumento di persuasione utilizzato dai gruppi d'interesse nei confronti del decisore pubblico, in particolare nei confronti dei membri elettivi di parlamenti e governi: il finanziamento elettorale. Questo, pur non rientrando precipuamente nella definizione di lobbying, è un mezzo di grande importanza nelle mani dei gruppi d'interesse, in quanto, come vedremo nel secondo e terzo capitolo, permette di influenzare l'esito delle elezioni e, soprattutto, di creare terreno fertile per la successiva attività di lobbying.

Struttura del lavoro

In questa tesi analizzo il fenomeno del lobbying, ripercorrendo la normativa statunitense a riguardo ed esaminando studi e ricerche di stampo economico effettuate sull'argomento a partire dalla seconda metà degli anni 80 fino ad oggi.

Importante precisazione da fare riguarda il metodo. Come illustrato nel capitolo 1, l'approccio con cui affronto il lobbying e la relativa normativa americana è quello della Public Choice. Questa è una teoria che utilizza le categorie economiche per studiare la politica e le istituzioni, in particolare le decisioni pubbliche post-costituzionali. Tale teoria affonda le sue radici nel principio della "mano invisibile" di Adam Smith², nella filosofia politica del contrattualismo e nell'analisi marginalista delle scelte pubbliche.

Il primo capitolo è dedicato all'illustrazione dell'opera centrale di tale teoria: *Il calcolo del consenso: fondamenti logici della democrazia costituzionale*, volume pubblicato nel 1962 da James M. Buchanan e Gordon Tullock. Questi cercano di ricostruire il funzionamento delle istituzioni politiche attraverso alcuni tipici strumenti economici quali la teoria dei giochi, il rapporto principale-agente, i costi di transazione. Gli autori riconducono, grazie all'individualismo metodologico, lo studio della politica e dei suoi soggetti ai comportamenti dei singoli individui ed alla interazione tra questi. Sarà l'interesse personale a definire tali comportamenti, tanto nel processo decisionale collettivo come in quello di mercato. Il processo di decisione pubblica viene così impostato come uno scambio, ed è sulle modalità in cui avviene, e dovrebbe avvenire, questo scambio che si concentrano gli autori.

² Smith A., *The Wealth of Nations*, W. Strahan and T. Cadell, 1776.

Il secondo capitolo illustra cronologicamente la normativa statunitense in tema di lobbying, sviluppatasi sostanzialmente nel secolo ventesimo. Una parte di tale capitolo è inoltre dedicata alla normativa che regola finanziamenti elettorali e contributi ai partiti e soggetti politici.

Il terzo capitolo espone diverse ricerche in tema di lobbying, analizzando: l'importanza di tale fenomeno ed il suo rapporto con i finanziamenti politico-elettorali; il comportamento dei lobbisti e gli strumenti a loro disposizione; i soggetti che subiscono l'attività lobbistica; il rapporto tra questa e la corruzione; la numerosità dei gruppi d'interesse.

Nelle conclusioni si illustrano infine i provvedimenti e le proposte di legge in tema di lobbies e di lobbying all'interno dell'ordinamento italiano.

CAPITOLO 1

PUBLIC CHOICE

1.1 Il calcolo del consenso

In *Il calcolo del consenso*, Buchanan e Tullock analizzano il calcolo razionale dell'individuo quando affronta il problema di scegliere la Costituzione nella parte relativa alle regole decisionali. Per far ciò, iniziano rifiutando di concepire l'organizzazione politica Stato come un organismo dotato di ideali e fini slegati da quelli degli individui che lo compongono. Per individuare la direzione dell'azione collettiva non dobbiamo cercare un interesse pubblico o una funzione del benessere sociale. Quest'azione è il risultato dell'agire di singoli individui razionali, cioè capaci di attivarsi per perseguire e realizzare obiettivi desiderati, i quali decidono di agire come una collettività ogniqualevolta ritengono che l'azione collettiva sia migliore di quella privata. Gli autori quindi abbracciano l'individualismo metodologico, in base al quale la società è data semplicemente dall'aggregato degli individui che la compongono.

È solo nel diciannovesimo capitolo de *Il calcolo del consenso* che Buchanan e Tullock analizzano il fenomeno dei gruppi di pressione. Questi sono il prodotto dell'organizzazione di interessi che si coagulano intorno alle decisioni pubbliche.

Non è il declino della moralità pubblica che sta alla base della crescita di questo fenomeno sul suolo statunitense, bensì la crescita e la ramificazione dell'intervento pubblico, il quale, grazie ad un effetto a spirale, aumenta e si diversifica anch'esso grazie agli interventi dei sempre nuovi gruppi di pressione. Tale incremento è un ostacolo sul percorso logico di coloro che propugnano l'interesse pubblico come l'unica bussola da seguire per il legislatore. Un problema immediato che sorge è definire che

cosa sia l'interesse pubblico verso cui deve tendere l'azione collettiva. Secondo la moderna teoria del benessere, questo può essere definito solo a partire da una funzione di benessere sociale, risultato di tutte le funzioni di utilità degli individui componenti la società. Ne consegue che diviene impossibile definire l'interesse pubblico, in quanto ogni individuo avrà la propria definizione di interesse pubblico. Buchanan e Tullock cercano di definirlo come il cambiamento approvato all'unanimità e quindi collettivamente desiderabile. L'evidenza empirica porta però gli autori ad ammettere che la loro definizione è ben lontana dal dare una definizione concreta, la quale deve necessariamente applicarsi ad un mondo, quello reale, in cui spesso la regola dell'unanimità lascia spazio a regole molto meno inclusive quando si tratta di realizzare l'interesse pubblico. Gli autori abbracciano così il pensiero di Roy Larsen, secondo cui “non esiste alcun modo di determinare il grado in cui l'interesse pubblico è promosso dalle regole decisionali comunemente impiegate nel processo legislativo in merito a singole questioni. In questo ambito dovremmo aspettarci solo interessi particolari [...]”. L'interesse pubblico diviene significativo solo in riferimento alle regole decisionali concretamente operanti, e queste regole possono essere valutate solo prendendo in considerazione una lunga successione di questioni distinte”³.

L'individuo, benché contemporaneamente membro di più gruppi d'interesse, investirà le sue risorse in un'organizzazione che gli permetta di raccogliere i benefici e di scansare i costi dell'azione collettiva nel modo più favorevole. Cercherà di far approvare decisioni le quali producono benefici concentrati, finanziati dalla generalità. Oppure, all'inverso, cercherà di fare ratificare provvedimenti i quali comportano benefici generali sovvenzionati da una minoranza. A prescindere da quale sia il meccanismo scelto, il problema in entrambi i casi è la mancata corrispondenza degli

³ Buchanan J. - Tullock G., *Il calcolo del consenso: fondamenti logici della democrazia costituzionale*, Il Mulino, 1998, p. 376.

individui che godono dei benefici con quelli che sopportano i costi. Tentando di fornire soluzioni a questa difficoltà, gli autori cercano di disinnescare i costi esterni apportati dai gruppi di interesse, per esempio ipotizzando una costituzione la quale prevede che siano gli stessi soggetti che beneficiano di un provvedimento a sostenerne anche i costi, in modo da avvicinarsi il più possibile ai risultati di una deliberazione unanime. All'opposto, i provvedimenti con finalità redistributiva potrebbero venir finanziati da soggetti diversi da coloro che invece otterranno un beneficio, lasciando che sia il processo del logrolling a definire l'interesse pubblico.

Questo capitolo analizza l'opera di Buchanan e Tullock illustrando i principi ed i meccanismi base della Public Choice, i quali saranno utili per la comprensione degli studi e delle ricerche citate nel capitolo terzo.

1.2 Criterio dell'unanimità

Se non è corretto quindi cercare una definizione di interesse pubblico calata dall'alto, è a partire dagli individui e dalle loro utilità che se ne deve estrapolare una e quindi dare corpo all'azione politica. Buchanan e Tullock adottano qui il criterio dell'unanimità per concretizzare l'azione collettiva: solo grazie al consenso unanime è assicurata l'adozione di politiche buone, benefiche dal punto di vista di ogni associato. L'adozione della regola dell'unanimità, inoltre, apporta dei vantaggi anche dal punto di vista dell'analisi: permette di evitare confronti tra individui, e quindi tra utilità diverse, e disinnescare quel loop infinito in cui si cadrebbe se ci chiedessimo quale sia la migliore modalità di scegliere le regole costituzionali.

Ulteriore passo compiuto dagli autori consiste nel portare il processo politico allo stesso livello di quello economico. Quest'ultimo infatti, assume che l'individuo,

tendente a massimizzare la sua utilità, non terrà conto dell'utilità degli individui con cui viene in contatto. Mentre nel mercato l'individuo genera valore e quindi realizza, prendendo in prestito la terminologia dalla teoria dei giochi, un gioco a somma positiva, nel momento della decisione pubblica questo meccanismo non viene considerato, ed anzi viene ribaltato il risultato, interpretando il processo politico non come scambio ma come lotta e quindi come gioco a somma negativa. L'analisi di Buchanan e Tullock va oltre la classica visione dell'interesse pubblico ricercato dagli individui, ed applica a questo ambito le stesse assunzioni: anche durante il processo politico l'individuo persegue la sua utilità.

L'ultima assunzione apportata dagli autori prima di esibire la loro teoria è quella relativa alla razionalità dell'individuo nel processo politico. Superando la concezione di collettività come organismo indipendente, la scelta collettiva diviene, grazie all'individualismo metodologico, l'esito "di determinati processi di scelta individuale che avvengono nel quadro di regole condivise" ⁴. Quando agisce nel mercato l'individuo è razionale quando compie scelte coerenti e tendenti alla massimizzazione dell'utilità. Lo stesso avverrà quando l'individuo agisce nella comunità, quando partecipa ai processi di scelta pubblica. Gli autori quindi assumono che qui l'individuo sarà capace, come nel mercato, di scegliere tra le varie opzioni offertegli dai processi politici in modo da massimizzare la propria utilità.

Le uniche differenze che gli autori riconoscono tra razionalità nel mercato e nel momento della scelta pubblica sono due. La prima è l'incertezza del processo politico intesa come mancanza di corrispondenza tra scelta individuale e risultato sociale, che invece sussiste tra scelta e risultato nel mercato. La seconda è la responsabilità sulle

⁴ Ivi, p. 80.

decisioni finali, la quale, a livello di scelta collettiva, potrebbe essere ridotta da asimmetrie informative e dalla fiducia nel fatto che altri sceglieranno per lui.

Sopra abbiamo affermato che l'individuo agirà collettivamente quando questa azione sarà migliore di quella privata, nel senso di un migliore risultato in termini di utilità. Questo beneficio in termini di maggiore utilità si potrà concretizzare o come utilità realizzabile attraverso l'azione politica o come eliminazione dei costi esterni, intesi come quei costi che l'individuo deve sopportare a causa dell'azione privata di altri.

Partendo dal presupposto che gli autori abbracciano la seconda definizione di beneficio, possiamo estendere questa definizione ed affermare che l'utilità derivante da qualsiasi attività umana viene massimizzata quando viene ridotto ai minimi termini il costo di realizzare/partecipare ad una data attività. Questi costi netti, che d'ora in poi definiremo costi d'interdipendenza, possono essere sottocategorizzati in costi esterni, definiti sopra, e costi decisionali, sostenuti dall'individuo ogni qual volta prende parte ad una attività organizzata in cui è necessario trovare un accordo.

Se consideriamo già realizzata l'azione politica di livello minimo necessaria a definire e tutelare i diritti umani e di proprietà, la scelta tra azione privata e azione politica dipenderà dal semplice confronto tra i rispettivi costi di interdipendenza. A cascata, se gli individui sceglieranno di agire collettivamente in quanto più conveniente dal punto di vista dei costi, saranno poi posti dinanzi la scelta della regola decisionale da adottare. Questa, influenzerà la scelta relativa all'azione da intraprendere: è più conveniente l'azione collettiva attraverso tale regola o tornare alla mera azione privata? Anche qui sarà il confronto tra i costi di interdipendenza delle varie regole che starà alla base della scelta.

Tornando alla scelta tra azione individuale e azione collettiva, possiamo quindi affermare che “l’esistenza di effetti esterni del comportamento privato non è né una condizione necessaria né una condizione sufficiente per collocare un’attività nella sfera delle scelte pubbliche” ⁵, contrapponendoci quindi alla tradizione welfarista di John Stuart Mill e Pigou. Non è condizione sufficiente in quanto i costi esterni potrebbero derivare da qualsiasi attività privata anche se considerata la meno onerosa dal punto di vista dei costi di interdipendenza. Non è necessaria in quanto alcune attività private, come per esempio l’organizzazione privata di un servizio d’interventi antincendio, potrebbero non implicare costi esterni per l’individuo ma potrebbero comportare elevati costi decisionali o perdite in termini di efficienza.

1.3 Posizione futura dell’individuo

Nozione centrale dell’opera è la futura posizione dell’individuo nella società post-costituzione. Buchanan e Tullock assumono infatti che l’individuo, nel momento in cui valuta e decide quali siano le regole decisionali che nei vari casi massimizzano la sua utilità, non conosce quello che sarà il suo ruolo nella società a venire. Perciò, nella fase costituzionale, egli “non riterrà vantaggioso accettare regole che possano promuovere interessi di una parte, di una classe o di un gruppo dal momento che, per assunzione, è incapace di prevedere quale sarà il suo ruolo preciso nel processo decisionale in un determinato momento futuro” ⁶. Tale individuo quindi farà propria la posizione dell’individuo medio, rappresentativo, che parteciperà al processo decisionale ordinario post costituzione, scegliendo così il complesso di norme migliore nell’ottica della collettività.

⁵ Ivi, p. 111.

⁶ Ivi, p. 131.

Detto questo, ricordando che grazie all'azione collettiva gli individui possono ottenere dei benefici sotto forma di riduzione dei costi di interdipendenza, se suddividiamo questi in costi esterni e costi decisionali e li analizziamo, possiamo individuare la regola decisionale da applicare ad una determinata attività, che l'individuo sceglierà nella fase costituzionale. Per fare ciò gli autori definiscono due funzioni, una per ognuno dei due tipi di costi individuati.

La funzione dei costi esterni mette in relazione questi con il numero di individui di cui viene richiesto il consenso per prendere una decisione collettiva:

$$C_i = f(N_a), i = 1, 2, \dots, N$$

$$N_a \leq N$$

dove C_i è il valore dei costi esterni attesi imposti dall'individuo i -esimo, N_a è il numero di individui di cui si richiede il consenso ed N è il numero totale dei membri del gruppo. Rappresentando graficamente questa funzione dei costi esterni (Fig. 1), vediamo che aumentando l'inclusività della regola decisionale diminuiscono i costi dovuti all'azione privata di altri che l'individuo prevede.

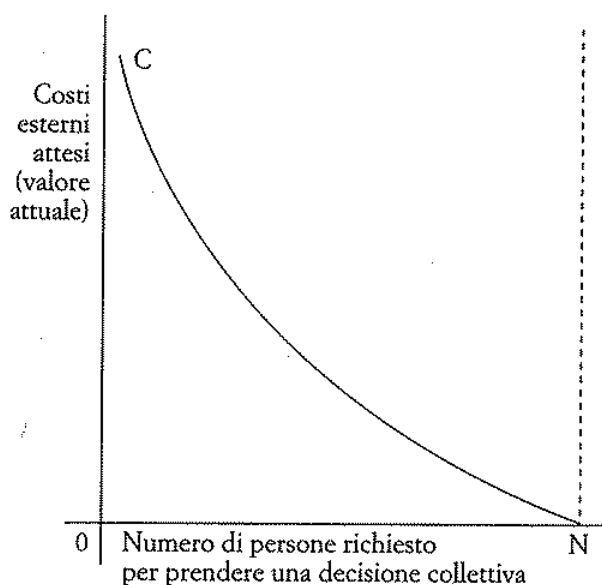


Fig. 1

La funzione dei costi decisionali mette in relazione questi con il numero di individui di cui viene richiesto il consenso per prendere una decisione collettiva:

$$D_i = f(N_a), i = 1, 2, \dots, N$$

$$N_a \leq N$$

dove D_i è il valore dei costi decisionali attesi in cui incorre l'individuo i -esimo partecipando alle decisioni collettive definite da una singola attività. Rappresentando graficamente questa funzione dei costi decisionali (Fig. 2) vediamo che aumentando l'inclusività della regola decisionale aumentano i costi dovuti alla partecipazione ad una attività organizzata in cui è necessario un accordo.

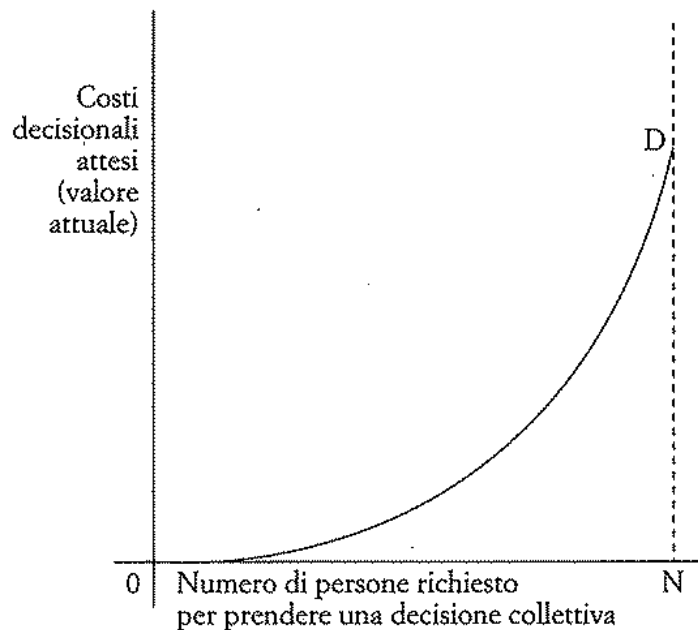


Fig. 2

L'individuo dovrà tener conto di entrambi i costi quando dovrà scegliere la regola decisionale che minimizza i costi di interdipendenza. Per fare ciò sarà sufficiente sommare verticalmente le funzioni di costo ed identificare il punto più basso della curva, in modo da individuare tale regola decisionale (Fig. 3).

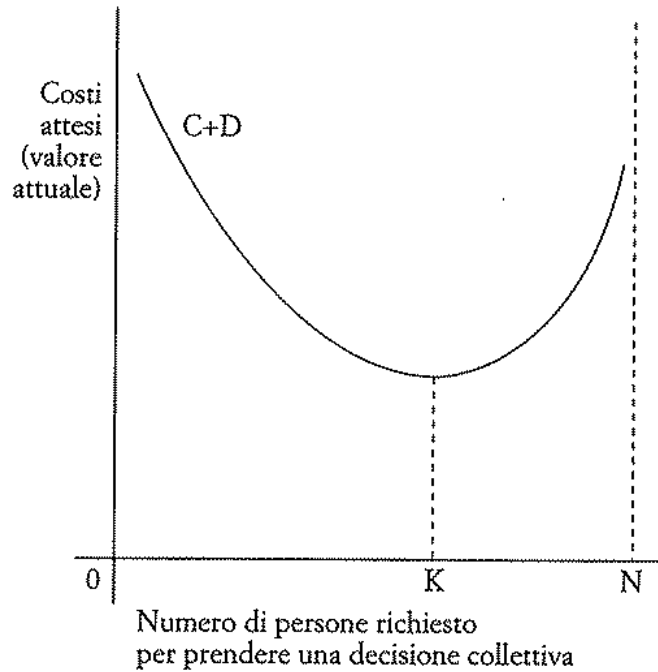


Fig. 3

Nell'esempio, sarà quindi la regola decisionale K/N che minimizzerà i costi di interdipendenza.

Le conclusioni non sono difficili da trovare: l'individuo, "accettando regole più inclusive, si sobbarca costi decisionali più gravosi in cambio di una maggiore protezione da decisioni a lui sfavorevoli", d'altro canto, "accettando regole meno inclusive, scambia una parte di questa protezione dalle esternalità con una riduzione dei costi decisionali"⁷. Ovviamente ad ogni attività corrispondono funzioni dei costi esterni e dei costi decisionali diverse a seconda dell'importanza assegnatagli dall'individuo. Per questo, una modifica delle norme relative ai diritti umani e di proprietà comporterà una curva della funzione dei costi esterni più alta rispetto a quella vista nell'esempio. Ciò sarà dovuto al fatto che l'individuo riconoscerà gli elevati costi dovuti ad una modifica in tale ambito e quindi sceglierà una regola decisionale più inclusiva come forma di tutela.

⁷ Ivi, p. 126.

È interessante precisare che il ragionamento fatto fin qui non eleva la regola decisionale della maggioranza semplice, rappresentabile con la formula $(N/2 + 1)/N$, ad un livello migliore rispetto a qualsiasi altra regola. Partendo dall'assunto che l'individuo nella fase costituente non conosce quella che sarà la propria posizione ed i propri interessi futuri, se non prendiamo in considerazione i costi decisionali, solo la regola dell'unanimità permette di minimizzare od eliminare i costi esterni. Adottare una regola meno inclusiva implicherebbe per l'individuo costituente il sobbarcarsi di alcuni costi esterni in quanto non sa quale sarà la sua posizione sulle decisioni future da prendere attraverso la tal regola. In questo schema la decisione unanime diviene volontaria, ed anzi gli individui realizzerrebbero accordi volontari tali da eliminare i costi esterni senza dover sopportare l'ineludibile coercitività della decisione politica, fatta salva l'efficienza organizzativa di questa.

Ma cosa succede se torniamo a prendere in considerazione i costi decisionali? In quel caso è evidente che questi vengono massimizzati dalla regola dell'unanimità, essendo questa costosissima. Di conseguenza l'individuo costituente potrebbe scegliere di adottare regole decisionali meno inclusive e quindi meno costose, sobbarcandosi però l'onere di alcuni costi esterni.

1.4 Investimenti strategici

Precedentemente abbiamo definito i costi decisionali come i costi sostenuti dall'individuo ogni qual volta prende parte ad una attività organizzata in cui è necessario trovare un accordo. È nella stipula di questo che risiedono i costi, dovuti infatti allo spazio di contrattazione che si viene a creare ed in cui ogni partecipante cercherà di ottenere fette maggiori dell'utilità creata dalla decisione. Questa gara, questa

corsa al surplus, implica una serie di investimenti in comportamenti strategici da parte degli individui al fine di nascondere le proprie preferenze per ottenere maggior potere contrattuale. Se questo comportamento è razionale dal punto di vista degli individui partecipanti, non lo è dal punto di vista sociale in quanto questi costi sostenuti dagli individui non produrranno ulteriore surplus ma mera spartizione. Di conseguenza l'individuo, razionale non solo durante le decisioni ordinarie ma anche e soprattutto in quella costituente, cercherà di minimizzare questo tipo di investimenti.

Un modo per far ciò potrebbe essere assegnare ad un monarca tutta l'autorità decisionale, azzerando completamente i costi decisionali attesi. Questa regola decisionale non sarebbe però razionale dal punto di vista dei costi esterni attesi. Questo breve ragionamento fornirebbe, secondo gli autori, una giustificazione delle istituzioni democratiche basata sulle assunzioni individualistiche.

Se vigesse la regola dell'unanimità ogni individuo razionale sarebbe conscio che il suo consenso è indispensabile al fine della realizzazione dell'accordo e quindi della compartecipazione ai vantaggi. Aumentando il numero dei partecipanti fino ad ipotizzare un gruppo composto da innumerevoli individui, aumenta l'incertezza, quindi gli investimenti strategici, quindi i costi decisionali. Se però viene adottata una regola decisionale meno inclusiva si disincentiva l'investimento in contrattazione strategica: se per esempio la regola vigente è quella della maggioranza semplice, viene meno la necessità di raccogliere il consenso di tutti i membri e si creerà così un gruppo di individui che rimarranno fuori dall'accordo. Questo gruppo, il 49% nell'esempio, sarà formato da individui i quali sono potenziali membri alternativi della coalizione di maggioranza. La sola possibilità di poter essere sostituiti da altri individui ridurrà il potere di contrattazione di ognuno, riducendo gli investimenti in contrattazione strategica e quindi i costi decisionali. Sarà quindi la regola decisionale a determinare

questi ultimi; essi di conseguenza potranno essere minimizzati solo a livello costituente quando si fissano tali regole.

1.5 Dimensione temporale

Fino ad ora abbiamo considerato ipotesi in cui gli individui si trovano davanti ad una singola decisione. Se ipotizziamo invece di trovarci nel processo decisionale ordinario, quindi post costituzionale, subentra la dimensione temporale. Il processo decisionale ordinario è un processo continuo: questa annotazione è centrale in quanto emergerà qui, per l'individuo razionale, la possibilità di scambiare il proprio voto con gli altri individui al fine di ottenere un'utilità sotto forma di voti o altro. "La sequenza temporale della scelta collettiva assume pertanto grande importanza, dal momento che consente di introdurre nel modo più semplice la dimensione economica del voto individuale"⁸. In questo modo i voti relativi ad ogni decisione assumono un valore economico rendendo possibile di conseguenza la creazione di un mercato e quindi di un mutuo vantaggio.

Nella realtà empirica esistono proibizioni morali e legali allo scambio dei voti, ma è importante considerare il fenomeno del logrolling, utilizzato dagli autori per analizzare successivamente le varie regole decisionali. Questo è definibile come lo scambio dei voti tra componenti di una stessa camera legislativa al fine di ottenere l'approvazione delle deliberazioni rispettivamente sostenute. Gli autori ipotizzano che l'assenza di studi relativi al logrolling sia attribuibile ad un motivo in particolare: l'assunzione in base alla quale le preferenze dei votanti riguardo le alternative tra cui scegliere nei processi di scelta collettiva sono di identica intensità. Ciò comporterebbe

⁸ Ivi, p. 181.

l'irrealizzabilità dello scambio dei voti, in quanto in una situazione simile tutti gli individui votanti avrebbero lo stesso interesse riguardo a tutte le decisioni, negativo o positivo che sia, venendo meno così la razionalità dello scambio stesso. Non a caso gli autori ritengono che questa assunzione manchi di realismo, affermando che le preferenze degli individui per le utilità ottenibili attraverso la decisione collettiva variano da un individuo all'altro sia dal punto di vista dell'intensità che dell'oggetto.

Assumere però che le preferenze dei diversi individui abbiano la stessa intensità ci permette di affermare che la regola della maggioranza semplice assicurerebbe in questo caso che i benefici di una decisione collettiva supereranno i costi di essa. Tale assunzione corrisponde al criterio di efficienza/compensazione di Hicks e Kaldor: qui la decisione collettiva, che riguardi una regola giuridica o l'allocazione di risorse, garantirà in questo caso di raggiungere l'efficienza intesa come saldo positivo tra benefici ottenuti e danni subiti. Lasciando momentaneamente la compensazione nell'alveo delle possibilità, se ipotizziamo una situazione in cui vige la regola della maggioranza semplice e le preferenze sono di uguale intensità, l'approvazione comporterebbe per tutti i membri della coalizione vincente lo stesso beneficio che, essendo identico ma di segno inverso rispetto al costo sostenuto da ogni membro della minoranza, sarebbe sempre superiore alla somma dei costi, realizzando così un beneficio netto per la società.

Questo elemento caratteristico della regola della maggioranza semplice verrebbe meno nel caso in cui l'intensità delle preferenze non fosse uguale per tutti gli individui: se vigesse per esempio la regola della maggioranza semplice e ci fosse una minoranza del 49% con preferenze più intense rispetto ai membri della maggioranza, ci sarebbe spazio per una contrattazione. Se lo scambio dei voti fosse possibile si realizzerebbe un beneficio sociale netto, se lo scambio fosse invece impedito, attraverso il voto della

maggioranza si realizzerebbe un danno sociale netto. Per riassumere: in caso di uguale intensità delle preferenze solo la regola decisionale della maggioranza semplice sarebbe razionale; in caso di diversa intensità delle preferenze solo la regola dell'unanimità garantirebbe lo stesso risultato, salvo l'ammissibilità dello scambio dei voti.

1.6 Teoria dei giochi cooperativi

Per analizzare la regola decisionale della maggioranza semplice, capirne le implicazioni e gli effetti, gli autori utilizzano gli strumenti forniti dalla teoria dei giochi cooperativi accompagnata da una serie di assunzioni:

- ipotizziamo un gruppo formato da tre agricoltori di un distretto, interessati alla manutenzione stradale;
- supponiamo che la riparazione di una strada a cui è interessato un particolare individuo non produca costi esterni agli altri agricoltori;
- assumiamo che sia già stata presa la decisione di spendere 1 dollaro per la manutenzione stradale;
- assumiamo che la somma non sia stata raccolta attraverso tasse generali ma che abbia provenienza esogena, assicurandoci così che il gioco sia a somma costante;
- assumiamo che sia in vigore la regola della maggioranza semplice;
- analizziamo una decisione singola.

La funzione caratteristica, ovvero l'insieme delle possibili coalizioni, del gioco in questione è:

- i. $v(1) = v(2) = v(3) = 0$
- ii. $v(1, 2) = v(1, 3) = v(2, 3) = 1$

iii. $v(1, 2, 3) = 1$

Come possiamo vedere, l'ammontare delle vincite congiunte ammonta ad 1 solo per le coalizioni formate da due o tre agricoltori, mentre il valore delle coalizioni formate da meno di due individui ammonta a zero. Assumendo che sia in vigore la regola della maggioranza semplice, basterà l'accordo di soli due agricoltori al fine di approvare la ripartizione dei fondi per la manutenzione, e se assumiamo che i membri della coalizione vincente se li spartiscono simmetricamente, quelle che seguono sono le tre possibili soluzioni del gioco:

$$(1/2, 1/2, 0) \quad (1/2, 0, 1/2) \quad (0, 1/2, 1/2)$$

Solo questo insieme di possibili ripartizioni del valore del gioco, che chiameremo insieme di imputazioni F , soddisfa i requisiti della soluzione di Von Neumann e Morgenstern per un gioco a n -persone (cosiddetto stable set), ovvero:

- 1- nessuna imputazione in F deve dominare o essere dominata da qualsiasi altra imputazione dello stesso insieme (un'imputazione sarà dominante quando è migliore di un'altra per un giocatore, qualunque siano le strategie scelte dagli altri giocatori);
- 2- qualsiasi imputazione che non appartiene ad F deve essere dominata da almeno una imputazione in F .

Soddisfacendo quindi entrambi i requisiti possiamo affermare che l'insieme di imputazioni F è la soluzione del gioco. Se infatti ipotizziamo che la coalizione di maggioranza sia $(2, 3)$ e che quindi questa proponga l'imputazione $(0, 1/2, 1/2)$, è possibile che l'individuo 1, rimasto fuori dalla coalizione, proponga all'individuo 2 l'imputazione $(1/4, 3/4, 0)$, la quale domina la precedente, e quindi che si formi la coalizione $(1, 3)$. L'individuo 2 vedrebbe così migliorare la sua posizione ma, in tutta risposta, l'individuo 3, potrebbe proporre all'individuo 1 l'imputazione $(1/2, 0, 1/2)$, la

quale domina la seconda imputazione. Qualsiasi individuo dovrà quindi considerare bene gli eventuali sviluppi della contrattazione e della formazione di nuove maggioranze ogniqualevolta si discosti da una delle imputazioni che fa parte della soluzione del gioco.

L'applicazione della regola della maggioranza in questo modello mostra come si formerà una coalizione minima la quale si spartirà tutti i benefici della decisione senza la pur minima considerazione per l'individuo rimasto fuori. Ciò è dovuto, oltre che alla regola decisionale, al fatto che gli individui tenderanno alla massimizzazione dell'utilità. Solo nel caso in cui gli individui accantonino questo comportamento massimizzante sarà possibile la realizzazione di quella che gli autori chiamano l'imputazione equa $(1/3, 1/3, 1/3)$, in quanto questa sarà dominata da qualsiasi coalizione in F formata da individui massimizzatori.

Se allarghiamo il gruppo notiamo che i risultati saranno gli stessi. Se per esempio gli agricoltori fossero 5, la funzione caratteristica sarebbe:

- i. $v(1) = v(2) = v(3) = v(4) = v(5) = 0$
- ii. $v(1, 2) = v(2, 3) = \dots\dots\dots v(4, 5) = 0$
- iii. $v(1, 2, 3) = v(1, 2, 4) = v(1, 2, 5) = v(1, 3, 4) = v(1, 3, 5) = v(1, 4, 5) =$
 $v(2, 3, 4) = v(2, 4, 5) = v(3, 4, 5) = v(2, 3, 5) = 1$
- iv. $v(1, 2, 3, 4) = v(1, 2, 3, 5) = v(1, 2, 4, 5) = v(1, 3, 4, 5) = v(2, 3, 4, 5) = 1$
- v. $v(1, 2, 3, 4, 5) = 1$

Di conseguenza l'insieme F comprenderebbe le soluzioni:

$(1/3, 1/3, 1/3, 0, 0)$ $(1/3, 0, 1/3, 0, 1/3)$ $(0, 1/3, 0, 1/3, 1/3)$ $(1/3, 0, 0, 1/3, 1/3)$
 $(1/3, 1/3, 0, 1/3, 0)$ $(1/3, 0, 1/3, 1/3, 0)$ $(1/3, 1/3, 0, 0, 1/3)$ $(0, 1/3, 1/3, 1/3, 0)$
 $(0, 1/3, 1/3, 0, 1/3)$ $(0, 0, 1/3, 1/3, 1/3)$

Vediamo quindi che l'analisi può essere estesa a gruppi di qualsiasi dimensione: la coalizione minima dovrà sempre essere superiore al 50% dei componenti dell'intero gruppo ma, continuando a supporre la spartizione simmetrica delle vincite, queste coalizioni saranno sempre meno stabili. Ciò sarà dovuto al fatto che la fetta di vincite spettanti all'individuo sarà sempre minore e quindi questo sarà maggiormente tentato da coalizioni che potrebbero fargli ottenere una utilità maggiore.

Quindi, all'aumentare delle dimensioni del gruppo, se da una parte perde forza il meccanismo stabilizzante costituito dalla ripartizione simmetrica delle vincite, fondato sul timore dell'individuo di poter essere sostituito da un qualsiasi altro membro del gruppo, dall'altra diminuisce anche la forza di un eventuale vincolo morale contrario allo sfruttamento degli individui esterni alla coalizione vincente, allontanando così sempre più la possibile realizzazione di una imputazione equa.

Applichiamo ora gli strumenti della teoria dei giochi al caso in cui, come nella realtà empirica, le decisioni sono molteplici e ripetute nel tempo. Come abbiamo visto precedentemente la temporalità e la molteplicità delle decisioni crea le condizioni per lo sviluppo di pratiche come il logrolling o la compravendita di voti. Queste pratiche rendono possibile considerare l'ipotesi in cui le preferenze degli individui possano avere diverse intensità. Riprendiamo l'esempio precedente e consideriamo l'insieme F in termini di valori di costo:

$$(1/2, 1/2, 0) \quad (1/2, 0, 1/2) \quad (0, 1/2, 1/2)$$

Ammettiamo che le preferenze degli agricoltori abbiano diversa intensità, quindi gli investimenti nella rispettive strade abbiano diversi gradi di produttività, ma che non sia possibile per gli agricoltori esprimere ciò attraverso lo scambio di voti o pagamenti collaterali. Ipotizziamo che:

- investendo mezzo dollaro nella manutenzione della prima strada questa avrebbe una produttività di 1 dollaro;
- investendo mezzo dollaro nella manutenzione della seconda strada questa avrebbe una produttività di 0,5 dollari;
- investendo mezzo dollaro nella manutenzione della terza strada questa avrebbe una produttività di 0,25 dollari.

Date queste ipotesi di produttività, potremmo esprimere l'insieme di imputazioni F sotto forma di valori di utilità:

$$(1, 1/2, 0) (1, 0, 1/4) (0, 1/2, 1/4)$$

Come vediamo, a differenza dell'esempio iniziale, non ci troviamo più davanti ad un gioco a somma costante e, cosa più importante, le tre imputazioni comportano diversi gradi di produttività. La regola della maggioranza semplice non assicura qui che verrà scelta la prima imputazione, quella più produttiva, in quanto essendo impedita qualunque forma di pagamenti collaterali gli individui saranno interessati alla mera spartizione del fondo per la manutenzione e non saranno interessati affatto alla produttività ed alla possibile distribuzione dei frutti di questa.

Se quindi non viene ammessa alcuna forma di scambio dei voti o pagamenti collaterali, la regola della maggioranza semplice non ci permette di prendere in considerazione le differenze di intensità delle preferenze.

Rimanendo sempre nel modello della decisione singola, cosa otterremmo se fossero invece ammessi i pagamenti collaterali, ovvero la possibilità di realizzare compensazioni come intese da Hicks e Kaldor? Se ipotizzassimo che il valore produttivo dell'investimento di 1 dollaro nella prima, seconda e terza strada fosse, rispettivamente, di 10, 5 e 1 dollari, l'insieme di imputazioni F espresso sotto forma di valori di utilità risultante sarebbe:

(5, 5, 0) (5, 0, 5) (0, 5, 5)

La prima imputazione corrisponde al caso in cui la coalizione di maggioranza (1, 2) decidesse di investire tutti i fondi per la manutenzione stradale sulla prima strada e, grazie all'ammissibilità dei pagamenti collaterali, si spartirebbe simmetricamente la vincita. La seconda imputazione è identica alla prima e cambiano solo i componenti della maggioranza. La terza imputazione mostra il caso in cui la coalizione (2, 3) decidesse di investire tutto il fondo nella manutenzione della prima strada e obbligasse l'individuo 1 a compensare la riparazione ottenuta trasferendo agli altri due tutta l'utilità ottenuta sotto forma di denaro. Se quindi viene ammessa la possibilità di pagamenti collaterali, la regola della maggioranza semplice assicurerà che le risorse collettive saranno investite in direzione dell'opzione che comporta la maggiore produttività, soddisfacendo inoltre anche il criterio di compensazione di Hicks e Kaldor.

Nella realtà empirica la compravendita dei voti non è ammessa, anzi è condannata sul piano morale e normativo, in ragione del principio dell'uguaglianza dei cittadini e quindi dei loro voti. Se i pagamenti collaterali sono proibiti, non è questo il caso del logrolling, diffuso ed ammesso in molte delle camere legislative. Se ipotizziamo un modello in cui non viene presa una singola decisione, ma ne vengono prese tante in successione possiamo analizzare questa modalità di scambio dei voti. Rifacciamoci all'esempio precedente:

- assumiamo gli stessi gradi di produttività degli investimenti in manutenzione stradale;
- assumiamo che il dollaro con provenienza esogena continui ad essere periodicamente finanziato a favore degli agricoltori;
- consideriamo costante la produttività marginale dell'investimento su ciascuna strada, in modo da poter ignorare i cambiamenti della produttività nel tempo;

- assumiamo che sia consentito il logrolling ma non la libera compravendita dei voti.

Non essendo possibili pagamenti collaterali non sarà possibile realizzare questo insieme di imputazioni:

$$(5, 5, 0) (5, 0, 5) (0, 5, 5)$$

Non sarà cioè possibile investire tutto il fondo sulla prima strada, la più produttiva, al fine di spartirsene i risultati. Ciò che ne conseguirà invece, sarà un insieme di imputazioni simile a questo:

$$(5, 5/2, 0) (5, 0, 1/2) (0, 5/2, 1/2)$$

Questo insieme corrisponde al risultato di un modello in cui sono proibiti i pagamenti collaterali. Gli individui dovranno quindi formare delle coalizioni che non garantiranno l'investimento più produttivo. In questo modo, tornando all'esempio, ad ogni decisione corrisponderà una coalizione e quindi un diverso investimento in manutenzione stradale. È dalla formazione delle coalizioni che dipenderà su quali strade verrà fatta la manutenzione: nasceranno qui degli accordi relativi a diverse decisioni in cui gli individui appoggeranno a vicenda dei progetti di manutenzione rispettivamente vantaggiosi mentre un individuo rimarrà senza vantaggio alcuno.

Inserire nell'equazione la variabile tempo fa sì che gli individui, non potendo massimizzare le proprie utilità attraverso i pagamenti collaterali, cerchino di fare ciò in modo diretto, mediante la spartizione delle risorse iniziali indipendentemente dai diversi gradi di produttività. Il logrolling non permetterà di raggiungere lo stesso risultato ottenibile con i pagamenti collaterali, ma se consideriamo il vasto spettro di questioni su cui gli individui dovranno esprimersi vediamo che a questo corrisponde un altrettanto vasto spettro di preferenze diverse. Lo scambio di voti, finalizzato alla soddisfazione di

queste, permetterà quindi di avvicinarsi sempre più ai risultati di un sistema in cui sono permessi i pagamenti collaterali.

Per rendere più realistico ed aderente alla realtà il loro modello, Buchanan e Tullock proseguono postulando che le risorse non abbiano più una provenienza esogena, bensì che siano provenienti dal gruppo sociale stesso, proprio come avviene nella realtà attraverso la tassazione. Partendo dal modello precedente dei tre agricoltori interessati alla manutenzione delle strade, assumiamo che il dollaro su cui verterà la decisione provenga dalle loro tasche. Inizialmente ogni individuo possiederà $1/3$ di dollaro, quindi l'imputazione iniziale sarà:

$$(1/3, 1/3, 1/3)$$

La funzione caratteristica sarà identica alla prima menzionata:

- i. $v(1) = v(2) = v(3) = 0$
- ii. $v(1, 2) = v(1, 3) = v(2, 3) = 1$
- iii. $v(1, 2, 3) = 1$

In questa ipotesi è la tassazione generale che finanzia l'intervento pubblico. Qui il gioco assumerà la caratteristica della coercitività in quanto l'individuo non potrà tirarsi indietro dalla decisione, o meglio dalla partecipazione, anche solo in termini di risorse, ad essa. Di conseguenza questo tipo di gioco coercitivo non rispetta la condizione di razionalità individuale di Luce e Raiffa ⁹, che invece caratterizza i giochi volontari. In base a tale condizione di razionalità, nessun individuo appartenente al gruppo riceverà mai di meno partecipando al gioco di quanto riceverebbe se non partecipasse affatto. Questa condizione viene così rappresentata:

$$v(\{i\}) \leq x_i \text{ per ogni } i \text{ in } I_n$$

⁹ Luce R. D. - Raiffa H., *Games and Decisions: Introduction and Critical Survey*, Dover Publications, 1957.

Se ad un agricoltore del nostro esempio fosse consentito di non partecipare in alcun senso alla decisione, potrebbe ritirarsi e conservare il suo terzo di dollaro. Non essendo ciò possibile nei giochi coercitivi, come nella maggior parte delle decisioni politiche, la soluzione del gioco corrisponderà all'insieme di imputazioni di costo F viste nel primo esempio:

$$(1/2, 1/2, 0) (1/2, 0, 1/2) (0, 1/2, 1/2)$$

In questo modello vediamo che un individuo, pur partecipando finanziariamente alla decisione pubblica, non otterrà beneficio alcuno grazie ai risultati della regola della maggioranza semplice.

Se applichiamo a questa ipotesi, in cui una decisione pubblica finanziata con tasse generali procura benefici particolari, l'assunto dei diversi gradi di produttività tra interventi pubblici e accordi volontari privati, possiamo studiare quelli che sono gli effetti della regola della maggioranza semplice in termini di spreco sociale, ovvero della differenza negativa tra uso pubblico ed uso privato delle risorse. Se le produttività fossero diverse, per esempio se un investimento pubblico di mezzo dollaro nella manutenzione stradale venisse valutato $5/12$ di dollaro da ognuno dei tre agricoltori per ognuna delle tre strade, la regola della maggioranza porterebbe ad una soluzione compresa nell'insieme F , quindi ad una delle seguenti imputazioni di utilità:

$$(5/12, 5/12, 0) (5/12, 0, 5/12) (0, 5/12, 5/12)$$

Vediamo qui che si realizza uno spreco di risorse, in quanto nel punto di partenza, l'uso privato delle risorse, queste ammontavano ad 1 dollaro, mentre ora, dopo la decisione pubblica, il valore totale delle vincite è di $10/12$ di dollaro, qualsiasi sia la coalizione vincente. Dato $5/12 + 5/12 < 1$, si realizza uno spreco sociale, in altre parole un gioco a somma negativa.

Una possibile soluzione a questa situazione di spreco potrebbe essere la possibilità di pagamenti collaterali. Infatti tornando all'esempio, se la coalizione (1, 2) intendesse approvare la manutenzione delle rispettive strade, il terzo agricoltore escluso dall'accordo, potrebbe proporre agli altri due un pagamento collaterale in cambio della non approvazione dell'intervento di manutenzione. Chiaramente il terzo agricoltore dovrà proporre una soluzione che per gli altri due sia vantaggiosa tanto quanto quella che scaturirebbe da un loro accordo a maggioranza semplice. Ad esempio, la seguente:

$$(5/12, 5/12, 2/12)$$

Notiamo che senza intervento manutentivo i primi due agricoltori raggiungerebbero comunque lo stesso livello di utilità che otterrebbero nel caso di realizzazione di questo, ed il terzo agricoltore si ritroverebbe in una situazione peggiore rispetto a quella di partenza, ma sicuramente non peggiore di quella in cui si troverebbe se la manutenzione fosse realizzata. Allo stesso tempo questo accordo volontario, reso possibile dai pagamenti collaterali, riuscirebbe a non creare alcuno spreco sociale, in quanto $5/12 + 5/12 + 2/12 = 1$.

Solo i pagamenti collaterali permetteranno di evitare lo spreco sociale di risorse, il cui ammontare massimo sarà dato dal rapporto tra il numero di individui necessari per approvare una decisione ed il numero totale dei votanti. Vigendo la regola della maggioranza semplice sarà quindi sufficiente che un investimento pubblico abbia una produttività di poco maggiore della metà della produttività dell'investimento privato alternativo per far sì che la decisione pubblica di investimento sia presa.

Ovviamente nel caso in cui la produttività della spesa pubblica e la produttività dell'uso privato delle risorse private fossero identiche, cioè nel caso di un gioco a somma costante, non ci sarebbe nessuno spreco sociale e i pagamenti collaterali non sortirebbero alcun effetto. Né sui giochi a somma costante, quindi, né su quelli a somma

positiva, i pagamenti collaterali possono portare a soluzioni diverse da quelle che si realizzano con la regola della maggioranza semplice.

Se considerassimo la possibilità che, oltre ad esserci differenze tra investimento privato e pubblico, ci siano differenze anche nelle intensità delle preferenze e quindi nelle loro rispettive produttività, vedremmo come solo grazie ai pagamenti collaterali sarebbe possibile realizzare la decisione pubblica più produttiva. Prendiamo come esempio il seguente insieme di imputazioni espresse in utilità:

$$(11/12, 6/12, 0) (11/12, 0, 1/12) (0, 6/12, 1/12)$$

Vediamo qui come, investendo un dollaro in manutenzione stradale, le diverse imputazioni ci permetterebbero di pervenire a risultati diversi grazie alle diverse intensità delle preferenze. Se non fossero ammessi pagamenti collaterali non sarebbe possibile prevedere quale delle tre soluzioni sarà adottata. Se invece questi fossero ammessi la scelta più razionale sarebbe quella di investire solo ed esclusivamente sulla strada la cui manutenzione è più produttiva, per poi spartire l'utilità realizzata. Si perverrebbe cioè al seguente insieme di imputazioni espresse in utilità:

$$(11/12, 11/12, 0) (11/12, 0, 11/12) (0, 11/12, 11/12)$$

Possiamo quindi affermare che “la regola della maggioranza consente ai membri della coalizione decisiva di imporre ad altri membri del gruppo costi esterni che non sono adeguatamente tenuti in considerazione quando vengono prese le decisioni”¹⁰.

Possiamo arrivare alle stesse identiche conclusioni anche se, a differenza di quanto fatto finora, ipotizziamo un modello in cui tasse speciali finanziano benefici generali. Partiamo dall'imputazione $(1/3, 1/3, 1/3)$, la quale rappresenta le risorse iniziali degli individui. Ipotizziamo che la decisione sulla quale il gruppo dovrà esprimersi avrà un costo di $4/12$ (cioè $1/3$) e comporterà un beneficio generale che

¹⁰ Ivi, p. 263.

ammonta ad $1/12$ per ogni individuo. Sebbene il beneficio viene suddiviso equamente tra ogni individuo, la regola della maggioranza semplice farà sì che gli individui, ricordiamo tendenti alla massimizzazione dell'utilità, cercheranno di formare una coalizione minima che imporrà ad un solo individuo di sostenere tutti costi della decisione. La soluzione risultante apparterrà quindi al seguente insieme di imputazioni espresse in utilità:

$$(5/12, 5/12, 1/12) (5/12, 1/12, 5/12) (1/12, 5/12, 5/12)$$

Qualsiasi soluzione venga adottata vediamo che l'investimento nel settore pubblico non è produttivo in quanto $11/12 < 1$ e che il costo sopportato è maggiore del beneficio generale ottenuto $4/12 > 3/12$. Solo dal punto di vista dei membri della coalizione vincente l'investimento sarà considerato vantaggioso: questi passano ad un'utilità maggiore grazie ad un intervento pubblico tutto finanziato da una tassa particolare.

A differenza del modello in cui tasse generali finanziano benefici particolari, qui emerge che non esistono limiti allo spreco sociale: “se la maggioranza che governa è in grado di far ricadere sulla minoranza l'intero costo di un progetto che procura benefici diffusi, ne segue che tutti i progetti che comportano qualche beneficio per tutti i membri della coalizione di maggioranza e presentano costi non superiori al massimo livello della pressione fiscale che può essere sopportata dalla minoranza saranno senza dubbio adottati”¹¹. Ammettendo pagamenti collaterali o il logrolling avremmo qui gli stessi risultati visti in precedenza. Se fossero ammessi i primi l'individuo in minoranza nell'imputazione $(5/12, 5/12, 1/12)$ potrebbe proporre agli altri un pagamento in modo che dall'imputazione iniziale $(1/3, 1/3, 1/3)$ si passerebbe all'imputazione post accordo volontario $(5/12, 5/12, 2/12)$ la quale realizza un miglioramento per i membri della coalizione e un danno minore per l'individuo escluso. Il logrolling permetterà invece di

¹¹ Ivi, p. 239.

approssimarsi allo stesso risultato solo se gli individui prenderanno in considerazione molteplici momenti decisionali.

1.7 Criterio di Pareto

L'analisi effettuata fin qui sulla regola della maggioranza semplice permette di affermare che “non c'è nulla di intrinseco al funzionamento di questa regola decisionale che produca decisioni collettive “desiderabili”, nei termini delle valutazioni individuali dei possibili esiti sociali alternativi. Al contrario, dati i nostri postulati relativi al comportamento individuale, il voto a maggioranza tenderà a determinare un eccessivo investimento pubblico quando i progetti di investimento forniscono benefici particolari o sono finanziati mediante tasse differenziali. Non c'è nulla nel funzionamento della regola della maggioranza che assicuri che l'investimento pubblico sia più “produttivo” rispetto ad impieghi alternativi delle risorse [...]. Nella misura in cui i processi di scambio dei voti che hanno luogo nel corso di una successione di decisioni su questioni differenti producono qualcosa di simile ai pagamenti collaterali, lo spreco di risorse legato alla votazione a maggioranza tenderà a ridursi sensibilmente”¹².

L'analisi prosegue sovrapponendo i risultati fin qui ottenuti con i criteri di efficienza e di ottimalità utilizzati dalla moderna economia del benessere. Nucleo fondamentale di questa è il criterio di Pareto, il quale si basa su presupposti individualistici, cioè assume che l'individuo sia intangibile e che solo egli possa stimare la propria utilità, non ammettendo quindi confronti interpersonali. Questo criterio è utile a valutare l'efficienza di una situazione sociale: questa sarà Pareto-ottimale solo se non è possibile migliorare la posizione di uno o più individui senza peggiorare quella di un altro o altri.

¹² Ivi, p. 242.

Grazie a questo criterio è anche possibile valutare l'efficienza di un mutamento sociale: questo sarà Pareto-efficiente solo se dal passaggio da una situazione all'altra sarà stata migliorata la situazione di uno o più individui senza peggiorare la situazione di un altro o altri individui. Questi concetti sono meglio illustrati tramite la figura 4.

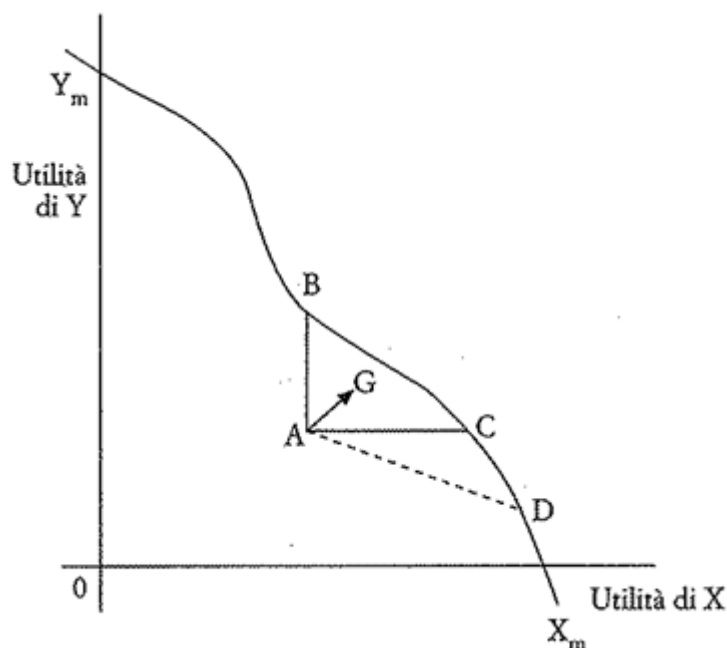


Fig. 4

Sull'ordinata e sull'ascissa sono misurati l'utilità dell'individuo Y e dell'individuo X. Ogni punto sulla frontiera Y_mX_m rappresenta una situazione Pareto-ottimale e se ci spostiamo da un punto all'altro su questa frontiera o verso l'interno di essa si riduce l'utilità di uno o di entrambi gli individui. Se prendiamo A come la situazione di partenza, uno spostamento su un qualsiasi punto della frontiera compreso tra B e C sarà Pareto-efficiente, in quanto si migliorerà la situazione di entrambi gli individui, e sarà anche Pareto-ottimale la situazione raggiunta in quanto posizionata sulla frontiera. Se ci spostassimo da A a D, lo spostamento non sarebbe Pareto-efficiente in quanto migliorerebbe la situazione dell'individuo X a scapito dell'individuo Y, ma il punto raggiunto sarebbe comunque Pareto-ottimale. Un mutamento dal punto A al punto G sarebbe Pareto-efficiente in quanto migliorerebbe la situazione di entrambi gli individui,

ma il punto raggiunto non rappresenterebbe una situazione Pareto-ottimale non trovandosi sulla frontiera.

Riprendiamo ora l'esempio fatto in precedenza dal gioco a tre persone in cui queste ricevono una somma di denaro da una fonte esogena al gruppo al fine di destinarla alla manutenzione stradale. L'insieme di imputazioni F in cui consisteva la soluzione era:

$$(1/2, 1/2, 0) (1/2, 0, 1/2) (0, 1/2, 1/2)$$

Possiamo affermare, utilizzando i concetti appena enunciati, che tutte le imputazioni in F sono Pareto-ottimali: nessun cambiamento rispetto a una delle imputazioni in F potrebbe essere realizzato con il consenso unanime. Utilizzando la terminologia della teoria dei giochi potremmo dire che non c'è un'imputazione esterna all'insieme F che domini un'imputazione appartenente ad esso per tutti e tre i membri del gruppo. In altre parole: la Pareto-ottimalità di una situazione è data dal fatto che “la somma delle vincite di tutti gli individui sia almeno pari a quanto l'intero gruppo potrebbe guadagnare se i membri scegliessero di agire come una grande coalizione inclusiva di tutti i membri”¹³. Non a caso la funzione caratteristica rende la vincita all'intero gruppo $v(1, 2, 3) = 1$ identica alla vincita data a ogni coalizione a maggioranza $v(1, 2) = v(1, 3) = v(2, 3) = 1$.

Questa condizione viene definita, da Luce e Raiffa, razionalità di gruppo o ottimalità paretiana, ed è così rappresentata:

$$\sum_{i \in I} x_i = v(I_n)$$

dove x_i è la vincita per ciascun individuo del gruppo in un'imputazione della soluzione, e $v(I_n)$ è la vincita totale di tutti gli individui che agiscono come una grande coalizione inclusiva di tutti i membri.

¹³ Ivi, p. 247.

In questo esempio, l'origine esogena delle risorse garantisce che qualsiasi situazione finale sarà Pareto-ottimale a condizione che non ci siano sprechi nella suddivisione della somma. Allo stesso modo, l'origine esogena delle risorse garantisce la Pareto-efficienza: si partirà qui da una situazione $(0, 0, 0)$ ed a prescindere da quale situazione si raggiunga, avremo un mutamento Pareto-efficiente che migliora la situazione di ogni membro del gruppo.

Nel caso in cui invece le risorse non avessero una provenienza esogena ma fossero il risultato della tassazione generale, non ci troveremmo più davanti ad un gioco volontario ma ad un gioco coercitivo. Se l'imputazione iniziale fosse $(1/3, 1/3, 1/3)$, la regola della maggioranza semplice, realizzando una qualsiasi delle imputazioni viste poco fa, realizzerebbe un mutamento non Pareto-efficiente, in quanto peggiorerebbe necessariamente la situazione di un individuo. La Pareto-ottimalità continuerà invece a sussistere fino a quando continuerà a valere la condizione della razionalità di gruppo: la soluzione finale sarà Pareto-ottimale se la somma delle vincite individuali ottenute con essa sarà uguale a quanto l'intero gruppo avrebbe ottenuto agendo come una grande coalizione inclusiva.

A partire dall'ultima imputazione iniziale menzionata, $(1/3, 1/3, 1/3)$, la quale rappresenta una situazione Pareto-ottimale, gli autori proseguono chiedendosi se il gruppo rimarrà in questa situazione o se la regola della maggioranza semplice condurrà o meno verso una situazione Pareto-ottimale. Assumiamo che:

- le risorse da investire provengono dalla tassazione generale;
- non esiste possibilità di spesa alcuna che possa aumentare l'utilità totale del gruppo, né sotto forma di investimento pubblico né privato;
- le schede dei rendimenti sono identiche, vale a dire che l'investimento pubblico ha la stessa produttività su ogni strada;

- ogni progetto di manutenzione comporta costi maggiori dei benefici ottenuti.

Viste le assunzioni, la soluzione al gioco scaturirà dall'insieme di imputazioni D:

$$(5/12, 5/12, 0) (5/12, 0, 5/12) (0, 5/12, 5/12)$$

Ognuna di queste domina l'imputazione iniziale ma non realizza una situazione Pareto-ottimale, né una modifica Pareto-efficiente.

Questo insieme di imputazioni non rappresenta nemmeno un insieme di imputazioni stabili in base all'analisi di Luce e Raiffa, in quanto sebbene nessuna imputazione in D domini o sia dominata da qualsiasi altra imputazione dello stesso insieme, non è soddisfatto il requisito in base al quale ogni imputazione che non appartiene a D (vedi insieme F) sia dominata da almeno una imputazione in D. Se infatti riprendiamo l'insieme di imputazioni F, ognuna di queste domina tutte le imputazioni in D. Arriviamo così alla conclusione secondo cui da una imputazione iniziale Pareto-ottimale ci spostiamo ad un'altra situazione Pareto-ottimale.

Nel nostro esempio, il passaggio dall'imputazione iniziale ad un'imputazione in F potrebbe essere realizzato solo attraverso un puro trasferimento redistributivo tra gli individui o attraverso i pagamenti collaterali. Se nessuno di questi due meccanismi sarà ammesso, la regola della maggioranza semplice porterà da una situazione Pareto-ottimale ad una non Pareto-ottimale.

1.8 Diversi gradi di produttività

Tutta l'analisi di Buchanan e Tullock è costruita passo dopo passo, modificando ed aggiungendo ai modelli considerati sempre nuove e diverse assunzioni. Finora abbiamo assunto che le schede dei ricavi di investimento fossero simmetriche, ovvero, tornando al nostro esempio, che la manutenzione nelle tre strade avesse lo stesso grado

di produttività. Se così non fosse e, per esempio, l'investimento di mezzo dollaro su ciascuna strada producesse, rispettivamente, benefici pari a 1 dollaro, 0,5 dollari ed 0,25 dollari, la soluzione in assenza di pagamenti collaterali sarebbe rappresentata dal seguente insieme di imputazioni:

$$(1, 1/2, 0) (1, 0, 1/4) (0, 1/2, 1/4)$$

Partendo dalla imputazione iniziale $(1/3, 1/3, 1/3)$, nessuna delle tre imputazioni conclusive rappresenterebbe una modifica Pareto-efficiente o una situazione Pareto-ottimale. Saranno solo i pagamenti collaterali, qui proibiti, a rendere possibile il raggiungimento della frontiera paretiana: grazie a questi si realizzerebbe solo l'investimento più produttivo, quello sulla prima strada, per poi spartirne i benefici tra i membri della coalizione di maggioranza.

Ciò che è emerso è che “se vengono introdotti pagamenti collaterali c'è una qualche possibilità che la regola della maggioranza conduca a situazioni Pareto-ottimali”¹⁴. Ma gli autori vanno oltre e dimostrano come ciò dipenda unicamente dalla possibilità di realizzare pagamenti collaterali, e non dalla regola della maggioranza semplice. Per fare ciò utilizzano come esempi la regola dittatoriale e quella dell'unanimità.

Se tutte le decisioni fossero prese da un dittatore interessato alla massimizzazione della propria utilità questi, per esempio, investirebbe tutte le risorse disponibili nella strada in cui la manutenzione è più produttiva, raggiungendo così la situazione Pareto-ottimale e ottenendone per sé i benefici grazie ai pagamenti collaterali. Se le risorse provenissero da una fonte esterna si realizzerebbe anche un movimento Pareto-efficiente, mentre se le risorse venissero dalla tassazione generale, gli individui

¹⁴ Ivi, p. 261.

diversi dal dittatore si ritroverebbe invece in una situazione peggiore, non realizzandosi così un movimento Pareto-efficiente.

Nel caso vigesse invece la regola dell'unanimità, grazie ai pagamenti collaterali, tutte le imputazioni che costituiscono soluzioni saranno Pareto-ottimali: a prescindere dal fatto che l'imputazione di partenza sia $(0, 0, 0)$ come nel caso in cui le risorse provenissero dall'esterno o che sia $(1/3, 1/3, 1/3)$ come nel caso della tassazione generale, ogni imputazione approvata all'unanimità che domini l'imputazione iniziale sarà Pareto-ottimale.

A differenza di tutte le altre regole decisionali, è solo con la regola dell'unanimità che si producono necessariamente modifiche Pareto-efficienti e soluzioni Pareto-ottimali, a condizione che i pagamenti collaterali siano ammessi.

Invece, le decisioni prese mediante regole che richiedono meno dell'unanimità produrranno asimmetrie nella ripartizione delle vincite tra i membri del gruppo; infatti i membri della coalizione vincente godranno di quote più ampie dei benefici e subiranno meno i costi dell'intervento pubblico. È possibile sintetizzare questa affermazione asserendo che ogni decisione collettiva presa senza il consenso unanime racchiude un elemento redistributivo: qualsiasi regola decisionale diversa dall'unanimità determinerà, grazie ai pagamenti collaterali, solo l'insieme ordinato dei trasferimenti e non ne influenzerà la produttività, la quale rimarrà nei confini paretiani.

L'individuo che si trova nella fase costituente, incerto sulla sua posizione futura, sarebbe conscio del fatto che i benefici che può assicurarsi imponendo costi esterni ad altri tenderebbero ad uguagliare i costi esterni che questi potrebbero imporgli in decisioni successive. Questo bilanciamento, che renderebbe inutile affidare la redistribuzione del reddito reale per mano dello Stato, comporterebbe che solo il settore

privato potrebbe minimizzare i costi esterni, nel particolar caso i costi decisionali delle negoziazioni e delle coalizioni.

È del tutto evidente che gli individui non si comportano in questo modo, ma anzi in molte società sono presenti interventi pubblici redistributivi. Ciò si può spiegare ipotizzando che un individuo “in grado di assumere che nel corso della sua vita i periodi fortunati siano controbilanciati da periodi negativi, potrebbe in linea di principio acquistare una “assicurazione sul reddito” da compagnie private. Nel momento di scegliere la costituzione, tuttavia, un attore non può compiere un’assunzione come questa [...] Inoltre, dato che il reddito è la grandezza economica primaria da considerare nel suo piano di vita complessivo, raramente egli, all’inizio della sua vita, disporrà della ricchezza sufficiente per acquistare quella “assicurazione sul reddito” [...]. Né i potenziali venditori privati di tale assicurazione sarebbero nella posizione di rendere esecutivi i tipi di contratto che potrebbero essere necessari [...]. Tutte queste difficoltà in merito a un’assicurazione sul reddito” privata sarebbero presenti anche se si potesse superare l’ostacolo fondamentale, relativo al fatto che il rischio in questione sarebbe essenzialmente non assicurabile in base ai criteri ordinari” ¹⁵.

Alternativamente, assegnando allo Stato la redistribuzione del reddito reale, l’individuo massimizzatore della propria utilità si assicurerebbe che egli stesso, insieme a tutti gli altri individui del gruppo, sarà costretto a contribuire durante i periodi più prosperi. Passaggio successivo è quello in cui l’individuo deve approfondire l’analisi di quelle che potrebbero essere le regole adottate per decidere le modalità di redistribuzione: se queste fossero stabilite con la regola della maggioranza semplice, i membri massimizzatori della coalizione vincente potrebbero escogitare un sistema tutto a sfavore della minoranza. Ma in questa situazione la redistribuzione “si spingerà

¹⁵ Ivi, p. 269.

“troppo oltre” in relazione a quanto l’individuo razionale, nell’atto di determinare la costituzione, sceglierebbe sulla base di considerazioni di massimizzazione dell’utilità. [...]. L’entità dell’intervento redistributivo determinato dalla votazione a maggioranza priva di vincoli tenderà ad essere maggiore di quella che la totalità del gruppo considererebbe “desiderabile” nel momento della scelta costituente. Poiché in linea di principio a questo livello l’unanimità è possibile, possiamo in un certo senso considerare questa l’entità Pareto-ottimale dell’intervento redistributivo. [...] Nel nostro modello di scelta collettiva in cui i pagamenti collaterali sono ammessi senza restrizioni, i costi esterni attesi risultanti dal funzionamento di una regola decisionale corrispondono soltanto a quelli derivanti da una redistribuzione eccessiva. I pagamenti collaterali assicureranno che sarà raggiunta la superficie dell’ottimalità paretiana, ma la redistribuzione che avrà luogo attraverso il processo di scelta collettiva non rappresenterà uno spostamento ottimale da un punto all’altro sulla superficie paretiana ortodossa. Si noti che, per giungere a questa conclusione, noi non richiediamo un confronto interpersonale delle utilità nel senso usuale, ma soltanto che l’individuo sia in grado di compiere decisioni basandosi sulla considerazione della sua funzione di utilità in differenti momenti” ¹⁶. La conclusione è quindi, come affermato sopra, che una situazione Pareto-ottimale non è sufficiente ad escludere costi esterni: questi rimangono e vengono occultati dai pagamenti collaterali.

Per evitare che i costi esterni dell’azione redistributiva si rivelino eccessivamente alti, l’individuo, nella fase costituzionale, potrebbe considerare indesiderabile qualsiasi intervento pubblico di questo tipo e cercherà di rendere istituzionale e ricomprendere nella fase costituente l’“assicurazione sul reddito” prima citata. Non a caso nelle società democratiche ciò viene realizzato attraverso veri e propri

¹⁶ Ivi, p. 271.

interventi redistributivi non arbitrari e non discriminatori, tali da realizzare la distribuzione dei benefici con il minor intervento diretto possibile.

Infine è importante sottolineare che i costi esterni, oltre che dalle esternalità redistributive, sono composti inoltre dalle cosiddette esternalità allocative. Queste, definibili come “un impiego “inefficiente” delle risorse” ¹⁷, emergono se i pagamenti collaterali sopra citati, o forme spurie di questi come il logrolling, non sono ammesse.

1.9 Democrazia rappresentativa

Il lavoro di Buchanan e Tullock prosegue applicando la teoria delle scelte costituenti alla democrazia rappresentativa. La motivazione alla base del passaggio al meccanismo della rappresentanza sta tutta nei costi insostenibili della democrazia diretta applicata a gruppi numerosi di individui. Infatti, anche con una diminuzione dei costi esterni apportata da una eventuale regola inclusiva, i costi di interdipendenza sarebbero comunque innalzati dai costi decisionali, a prescindere dalla regola scelta. Attraverso la rappresentanza, invece, si riuscirà a snellire il processo decisionale, abbattendo i costi di interdipendenza nel loro insieme, seppur innalzando i costi esterni.

A differenza dell'analisi svolta precedentemente, Buchanan e Tullock individuano, nel caso della democrazia rappresentativa, quattro variabili costituzionali interconnesse le quali dovranno per l'appunto essere tenute in considerazione dall'individuo nella fase costituente. Queste quattro variabili sono:

- la regola per scegliere i rappresentanti nella assemblea legislativa;
- la regola attraverso cui l'assemblea prenderà le decisioni;
- il grado della rappresentanza;

¹⁷ Ivi, p. 275.

- la base della rappresentanza.

Mentre le prime due variabili sono intuitivamente comprensibili, è utile definire brevemente le ultime due. Il grado della rappresentanza rappresenta la frazione della popolazione che siederà in parlamento. La base della rappresentanza rappresenta il criterio in base al quale devono essere selezionati i rappresentanti tra l'intera popolazione: un esempio è il criterio della rappresentanza su base geografica, utilizzato nella maggior parte delle democrazie occidentali.

Ma cosa significa che queste variabili sono interconnesse? Significa che, incidendo tutte e quattro sui costi di interdipendenza, è possibile correggere i costi dovuti da una qualsiasi di queste variabili attraverso la modifica delle altre tre.

Gli autori, per dimostrare ciò, ipotizzano che a partire da una situazione di equilibrio delle variabili, ovvero una situazione che agli occhi dell'individuo costituente minimizza i costi di interdipendenza, venga modificata esogenamente una di queste e che l'individuo debba, non potendo incidere su questa, riportare i costi di interdipendenza alla situazione iniziale, semplicemente modificando le altre tre variabili. Partendo da una situazione che minimizza i costi di interdipendenza dal punto di vista dell'individuo costituente, qualsiasi modifica di una delle variabili apporterà un aumento di questi costi, a prescindere da quello che sarà il "verso" di questa modifica.

Se infatti rendiamo per esempio più inclusiva la regola per scegliere i rappresentanti, aumenteremo il numero di voti necessari per eleggere un rappresentante, aumentando così i costi decisionali e, a cascata, i costi di interdipendenza, sebbene una regola più inclusiva diminuirebbe i costi esterni. Per riportare i costi di interdipendenza alla situazione iniziale giudicata preferibile dall'individuo costituente dovremo incidere sulle altre tre variabili, ossia modificare i costi decisionali ed i costi esterni, rendendo per esempio meno inclusiva la regola attraverso la quale l'assemblea legislativa prende

le decisioni. Allo stesso modo, una modifica delle variabili in senso meno inclusivo, comporterà una variazione dei costi di interdipendenza, abbattendo i costi decisionali e aumentando quelli esterni. Gli autori sono quindi riusciti a ricondurre alle funzioni dei costi esterni e decisionali “le quattro variabili essenziali che descrivono la democrazia rappresentativa”¹⁸.

1.10 Critiche

Punto fondamentale dell’opera di Buchanan e Tullock è l’equivalenza dello scambio economico con lo scambio politico: la partecipazione ad un’azione comune può essere reciprocamente vantaggiosa per tutti gli individui del gruppo allo stesso modo in cui due attori economici sottoscrivono un contratto al fine di un mutuo guadagno. L’adesione all’agire collettivo presuppone che gli individui ne traggano benefici, di conseguenza le regole di questo agire collettivo devono necessariamente essere approvate all’unanimità, altrimenti coloro che non sono d’accordo, in quanto evidentemente non ne traggono benefici, non parteciperebbero affatto.

Gli autori accusano i moderni teorici della politica di aver voltato le spalle alla realizzabilità della regola dell’unanimità, a differenza dei filosofi del passato, i quali vedevano nell’accordo unanime l’unico meccanismo attraverso il quale ottenere il contratto sociale. Di nuovo torna la terminologia economica, si parla appunto di contratto, e che cosa è un contratto se non un accordo approvato dall’unanimità dei partecipanti, i quali mercanteggiano, negoziano e stipulano clausole che alla fine del processo contrattuale sottoscrivono?

¹⁸ Ivi, p. 312.

La regolazione del momento costituzionale, necessariamente funzionante attraverso l'unanimità, è però compatibile con una regolazione meno inclusiva delle successive decisioni collettive. Regole meno inclusive significano infatti, agli occhi dell'individuo costituente, la possibilità di finire a volte nella coalizione vincente e a volte nella minoranza su cui saranno scaricati i costi esterni. Proprio questa duplice possibilità, la quale proietta sull'individuo costituente il profilo dell'individuo medio della società a venire, gli permette di accettare regole diverse dall'unanimità per le decisioni ordinarie, in quanto, proprio come in un contratto, rientrano nel calcolo utilitaristico che il soggetto compie soppesando costi e benefici.

Ulteriore rimprovero è quello mosso a riguardo dell'interpretazione del binomio regola della maggioranza qualificata-regola della minoranza. Nel momento in cui si adotta la maggioranza qualificata come regola decisionale, spesso si afferma che in questo modo si adotta implicitamente una regola della minoranza. Facciamo un esempio: se si sceglie la regola del 75% per approvare una decisione pubblica, basterà il 26% dei votanti per impedirne l'approvazione, trovandoci di conseguenza davanti ad un governo della minoranza. Qui sta il punto criticato dagli autori: mentre con questa regola il 75% dei votanti ha il potere di prendere decisioni positive, le quali possono imporre costi esterni, il 26% non ha questo potere, bensì può imporre decisioni negative, ossia impedire l'adozione di decisioni proposte da altre coalizioni. Questo potere, il potere di veto, permette quindi di impedire che vengano imposti costi esterni, e non di imporle a sua volta.

“In virtù del fatto che solo attraverso l'unanimità si può giudicare desiderabile un cambiamento sulla base in un'etica individualistica”¹⁹, gli autori ritengono necessaria l'unanimità anche per il cambiamento delle regole costituzionali. Un mutamento di

¹⁹ Ivi, p. 348.

queste verrà sicuramente attuato se considerato benefico per tutti gli individui; se non lo sarà immediatamente, saranno il tempo ed i compromessi a permettere di raggiungere l'accordo di tutti gli individui. Nel caso in cui un individuo o un gruppo consideri "indesiderabili le regole in vigore [...] può cercare di convincere gli altri della bontà del suo punto di vista e, se è possibile realizzare accordi che ricevono il consenso altrui [...]; altrimenti [...] può scegliere di rifiutare interamente il "contratto", facendo ritorno allo "stato di natura"”²⁰. Le alternative per l'individuo sono quindi due: o contratta per l'unanimità o esercita il suo "diritto alla rivoluzione", come indicato nella Dichiarazione d'Indipendenza degli Stati Uniti.

Altro punto sensibile corrisponde alla concezione, adottata dagli autori, dell'individuo come essere razionale, il quale intende massimizzare la sua utilità nel momento costituente. La critica a questa visione ruota tutta intorno al non considerare l'individuo come l'entità filosofica centrale, ma come partizione di un insieme sociale. Questa critica al desiderio innato della massimizzazione dell'utilità non può fermarsi ad un giudizio meramente morale od etico, ma deve basarsi solo sulla validità empirica di questo assunto, a prescindere da una sua presunta scarsa nobiltà.

Sicuro è che gli autori, attraverso gli strumenti propri dell'economia, cercano di provare la visione la quale configura "l'azione politica, o il processo di decisione collettiva, come una forma di attività umana che rende possibile il conseguimento di un mutuo vantaggio. [...] Al contrario, gran parte del pensiero politico ortodosso sembra fondarsi sulla concezione secondo cui i processi di scelta collettiva riflettono una lotta tra gruppi sociali, nella quale i vincitori si assicurano dei vantaggi unicamente a spese dei perdenti”²¹.

²⁰ Ivi, p. 349.

²¹ Ivi, p. 355.

Gli autori si spingono oltre, arrivando a dichiarare che non c'è contraddizione tra etica individualistica e standard morali che vanno a contribuire alla formazione dei comportamenti. L'individuo razionale infatti condannerà ed osterà solo quelle decisioni le quali andranno a colpire la propria utilità. Se ciò non avverrà, l'individuo potrà sempre disprezzare e ritenere sbagliati determinati comportamenti/decisioni, senza però attivarsi per vederli venir meno. Se un'attività altrui comporta costi per l'individuo, questo valuterà se sia migliore regolare diversamente quella particolare attività; al tempo stesso valuterà se quella nuova regolamentazione possa in futuro comportare a lui stesso delle limitazioni e quindi dei costi, arrivando quindi al punto in cui prenderà una decisione dopo aver soppesato i costi dell'agire con quelli del non agire.

Questo ragionamento si innesta su un altro argomento toccato dall'analisi di Buchanan e Tullock: lo scambio dei voti. Questi vengono comunemente visti come beni che non possono rientrare all'interno di alcuno scambio per ovvi motivi etici. Ma portando il discorso sul piano dell'individuo razionale, questo dovrebbe disprezzare e condannare la compravendita di un voto solo se questa dovesse comportargli dei costi.

Ma quali costi? Quelli comportati dal fatto che altri individui, con disponibilità economiche diverse e maggiori dalle sue, potrebbero ottenere un potere politico maggiore. Non confidando quindi in un mercato perfetto, l'individuo razionale costituente sarà portato ad osteggiare una libera compravendita dei voti per evitare la formazione di coalizioni contro le quali non sarebbe possibile crearne di alternative. Al tempo stesso gli autori individuano nella realtà empirica del logrolling la prova che l'individuo razionale ammette quello scambio di voti che non ha nel denaro la contropartita, bensì i voti stessi, ogni volta in cui questo scambio non lo esponga ai rischi poco sopra esaminati. Lo scambio dei voti può quindi essere condannato ed impedito anche sulla base di un'etica individualistica. Ciò avviene però non a priori,

come nel caso della visione ortodossa, ma in base al ricorrente confronto tra rischi e costi dello scambio in questione.

Partendo dall'assunto del desiderio utilitaristico dell'individuo razionale, solo la regola dell'unanimità non ammette che siano impediti gli scambi, diretti o indiretti, dei voti. Con una regola meno inclusiva dell'unanimità il voto comporta il potere di imporre un costo esterno a chi o coloro saranno relegati nella minoranza perdente. Quando vige invece l'unanimità, vige un sistema in cui solo la decisione mutuamente benefica sarà approvata e quindi il voto darà solo il diritto di partecipare alla spartizione del beneficio. In un sistema come questo, impedire il libero scambio dei voti comporta solamente uno spreco nell'uso delle risorse collettive.

1.11 Conclusioni

Come si è avuto modo di vedere, la teoria sviluppata da Buchanan e Tullock fa proprio l'approccio dell'individualismo metodologico ed assume che gli individui siano razionali, informati e tendenti alla massimizzazione dell'utilità. Ma è con la realtà che ogni teoria deve essere raffrontata, inclusa questa, finalizzata a spiegare i meccanismi di scelta nel fenomeno politico ed in particolare dell'uomo politico.

Gli autori non arrivano a pretendere di spiegare il fenomeno politico nella sua interezza, ma alcuni aspetti di esso. Cercano però di capire se “la politica, quale emerge dalle nostre teorie, sia parte del funzionamento della società “buona””²². L'individuo razionale e massimizzatore può contribuire col suo agire all'ordine sociale, oppure la ricerca dell'utilità è necessariamente in controtendenza rispetto a questo fine? È

²² Ivi, p. 395.

possibile canalizzare la ricerca dell'utilità personale verso la realizzazione di un'utilità sociale?

Non va compiuto qui l'errore di scindere l'individuo che partecipa alle scelte costituenti da quello che partecipa alle scelte ordinarie, e quindi nemmeno l'individuo nel mercato dall'individuo nel momento della decisione collettiva. Questo individuo sarà sottoposto allo stesso tempo sia al desiderio di massimizzazione sia ai vincoli morali ed etici. Per affermare ciò gli autori si rifanno alla regola aurea di matrice ebraico-cristiana, temperata dalla regola dell'uguale libertà. Questi vincoli, questi ideali, convivono con la volontà di massimizzazione dell'utilità e ne temperano gli effetti negativi, i costi esterni.

Il cerchio quindi si chiude: interesse collettivo, libertà e ricerca dell'utilità devono convivere, e ciò è possibile grazie alle scelte istituzionali che gli autori hanno analizzato. Che cos'è il tentativo di ridurre al minimo i costi della vita associata, se non il tentativo di realizzare questa convivenza?

Nel capitolo successivo si illustrano alcune di queste scelte istituzionali e normative: nello specifico, le norme che regolano l'attività di lobbying negli Stati Uniti d'America.

CAPITOLO 2

LA NORMATIVA STATUNITENSE SUL LOBBYING²³

2.1 Fondamenti del lobbying statunitense

Anche se i termini lobbying o lobby non vi sono presenti, è nel Primo Emendamento della Costituzione degli Stati Uniti che troviamo la pietra angolare di tale fenomeno. Questo recita:

“Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances.”

Dopo la libertà religiosa, quella di parola, di stampa e di associazione, viene sancito il diritto di petizione nei confronti del governo. Questo diritto di petizione, sebbene seguito dalla locuzione “for a redress of grievances”, la riparazione dei torti, è stato interpretato in senso ampio, riconoscendo ai cittadini il diritto di rivolgersi al decisore pubblico per presentare istanze e ottenere deliberazioni favorevoli. Qui trova fondamento l’attività di lobbying, intesa come azione persuasiva nei confronti dei decision maker. L’elencazione di tale diritto insieme a quelli di religione, parola, stampa ed associazione, è sintomo della sua stretta connessione con questi, e della sua funzione non solo di garanzia nei confronti dei cittadini ma anche di strumento di scambio utile di informazioni tra governo e cittadini. Quindi fra governo e gruppi d’interesse.

²³ Fonte principale per l’elaborazione di questo capitolo è stata PETRILLO P. L., *Democrazie sotto pressione*, Giuffrè Editore, 2011.

In un contesto come quello statunitense, caratterizzato da un interesse pubblico interpretato come somma di interessi privati, da un assetto federale dovuto alle tante identità ed interessi presenti, non stupisce come i gruppi d'interesse e le loro attività vengano considerate parte del sistema politico ed istituzionale. Questo carattere federalista, insieme alla presenza di tante realtà diverse, ha per di più favorito l'emergere dei gruppi d'interesse come protagonisti della vita pubblica, vista l'assenza di partiti forti e radicati di stampo europeo. Una nazione di tali dimensioni, con caratteristiche ed istanze sociali così diverse, ha impedito la nascita di gruppi politici capaci di farsi portatori di istanze, quindi di divenire guide a livello federale. Sono così nati partiti confinati nei rispettivi perimetri statali, superati solo ai fini delle elezioni presidenziali. Senza un indirizzo comune sono le elezioni federali a ricoprire il ruolo di elemento coagulante, apportando sempre maggior importanza alle figure individuali dei candidati.

Lo stesso funzionamento del Congresso, inoltre, incide fortemente su questo fenomeno: Senato e House of Representatives sono infatti suddivisi in molteplici committees. Altre articolazioni sono le agenzie, ramificazioni dell'esecutivo. Questa segmentazione e suddivisione del potere, accompagnata dall'assenza di una forte polarizzazione partitica ed ideologica, ha creato terreno fertile per quei soggetti, come i gruppi d'interesse, dotati delle capacità e delle risorse necessarie per imporsi come interlocutori nei confronti di legislatori e dell'esecutivo.

Essendo quindi particolari le istanze sociali fatte valere dagli eletti, e visto il sistema in cui tali istanze si innestano, non stupisce come gli stessi rappresentanti e senatori debbano contrattare e negoziare tra loro per veder approvate determinate misure. L'attività di lobbying, di convincimento, di pressione, è quindi propria del sistema politico istituzionale americano.

Questo capitolo verterà sulle disposizioni normative che regolano, ed hanno regolato, l'attività di lobbying ed i finanziamenti elettorali negli Stati Uniti. In questa trattazione i due argomenti sono separati ed analizzati cronologicamente.

2.2 Le prime normative

Se la fonte di rango costituzionale che regola l'attività di lobbying, appunto il Primo Emendamento della Costituzione degli Stati Uniti, risale al 1781, data invece al 1852 il primo tentativo, seppur piccolo, di regolazione di tale attività. È appunto in quell'anno che la House of Representatives modifica il proprio regolamento in modo da impedire ai giornalisti parlamentari di assistere alle sedute del Congresso, al fine di evitare che questi potessero esercitare una qualche forma di influenza sulla discussione di un provvedimento. Negli anni successivi cresce l'esigenza di regolare tale fenomeno, e non a caso nel 1927 il Congresso istituisce un investigating committee al fine di produrre un disegno di legge, successivamente colpito da boicottaggio bipartisan.

Si devono aspettare gli anni 30 ed il New Deal per vedere interventi normativi di una qualche consistenza. Infatti, in un clima politico ed economico come questo, con carattere fortemente corporativista, il fenomeno del lobbying non è regolamentato da alcuna norma, ma bensì "istituzionalizzato". È solo nel 1935 che il Public Utilities Holding Company Act ha obbligato per la prima volta dei lobbisti a registrarsi, seppur limitatamente a coloro che fossero al servizio delle compagnie private esercenti pubblici servizi. Nel 1936 viene approvato il Merchant Marine Act, il quale allarga l'obbligo di registrazione presso le segreterie del Congresso ai lobbisti delle società industriali, e lo stesso fa il Foreign Agents Registration Act del 1938, estendendo tale obbligo anche ai rappresentanti di aziende e governi stranieri. Sempre nel 1938, anche dall'esecutivo

provengono spinte in direzione di una regolamentazione del fenomeno, con l'istituzione appunto del Temporary National Economic Committee per mano del Presidente Roosevelt. Seppur nato per analizzare e proporre soluzioni al fenomeno monopolistico, a tale comitato venne assegnato anche l'incarico di regolare l'attività di lobbying.

Sarà solo negli anni 40 che si concretizzerà seriamente la volontà di creazione di una legislazione di largo respiro. Nel 1945 viene istituito il Joint Committee on the Organization of Congress, nel quale alcuni membri di entrambe le camere vengono chiamati ad analizzare e proporre modifiche al funzionamento del Congresso in modo da modernizzarlo e renderlo più efficiente. Risultato dell'attività di tale comitato è il Legislative Reorganization Act del 1946, il quale prevede la maggior dotazione di staff per i parlamentari, la razionalizzazione di comitati parlamentari e la loro ulteriore divisione in sottocomitati, il maggior controllo delle agenzie dell'esecutivo da parte del Congresso.

Oltre a questo tentativo parzialmente riuscito di contenere la crescita del potere dell'esecutivo avvenuta durante la seconda guerra mondiale, questo comitato propose un disegno di legge che sfociò nel primo serio tentativo di controllo generale sull'attività di lobbying, il quale non si tradusse in una repressione di questa ma nel coinvolgimento dei gruppi d'interesse nel processo di decision making. Si tratta del Federal Regulation of Lobbying Act del 1946.

2.2.1 Federal Regulation of Lobbying Act

Il Federal Regulation of Lobbying Act del 1946 è il prodotto del sistema politico-istituzionale statunitense che, per i motivi visti sopra, include i gruppi d'interesse nel processo di decision making. Le lobbies vengono qui viste infatti come

surrogato alla rappresentanza degli interessi economici, come coagulatrici di tutte quelle opinioni e comunità non sufficientemente rappresentate da deputati e senatori. Se da una parte era forte l'esigenza di ridurre i condizionamenti indebiti indotti dalle lobbies nei confronti dei decisori pubblici, dall'altra era indubbio che non fosse possibile, né utile, impedire ai gruppi d'interesse di influire sul processo decisionale.

Questa norma del 1946 ha tentato di soddisfare entrambe le esigenze prevedendo la trasparenza dell'attività, quindi la partecipazione, del lobbista. All'art. 307, si definisce lobbista qualsiasi persona, la quale da sola o per il tramite di qualsiasi agente o impiegato, sollecita, raccoglie o riceve denaro o qualsiasi altra cosa di valore il cui scopo principale sia contribuire alla, o influenzare la, approvazione o rigetto di un qualsiasi atto da parte del Congresso.

Se da una parte questo lobbista aveva la possibilità di incontrare di persona deputati e senatori o di partecipare al lavoro delle commissioni parlamentari attraverso udienze e commenti, dall'altra era sottoposto ad obblighi e controlli. Questo aveva infatti, ed ha tuttora, l'obbligo di registrarsi, con annesso giuramento, presso un albo dei lobbisti tenuto sia dal Clerk della House che dal Segretario del Senato. In base all'art. 308 questa registrazione doveva contenere, oltre ai dati personali del lobbista e della persona o organizzazione nel cui interesse lavora, anche la durata di tale rapporto, l'ammontare della propria retribuzione e la provenienza di questa, il fondo di denaro da cui attingeva. Ulteriore contenuto della registrazione dovevano essere gli interessi legislativi del lobbista ovvero quelle materie e quei specifici provvedimenti oggetto della sua attività, la sua posizione su tali questioni, la presunta durata di tali attività. Tali interessi legislativi dovevano essere elencati inoltre anche all'interno di rapporti trimestrali che il lobbista doveva consegnare al Clerk della House ed al Segretario del Senato.

Questi rapporti permettevano di conoscere le attività del lobbista nei tre mesi precedenti, inclusi:

- entrate (stipendi, onorari, rimborsi, valore del materiale utilizzato) e uscite (viaggi, alloggi, spese di rappresentanza);
- dati dei soggetti che avevano versato contributi pari a 500 dollari, insieme alla data del contributo;
- dati di coloro nei confronti dei quali sono state sostenute le spese, insieme alla relativa data.

Erano infine esentati da tali obblighi: giornalisti, testimoni nelle audizioni dei comitati congressuali, ufficiali governativi. Tali obblighi erano inoltre accompagnati da sanzioni che andavano da multe di 5.000 dollari alla radiazione dall'albo dei lobbista, dall'interdizione dai pubblici uffici alla reclusione fino a 20 mesi.

Questa norma, pur scoprendo e mettendo alla luce rapporti ed interessi che stavano dietro l'attività di decision making (nel 1947 si registrarono ben 4.000 lobbisti), non era priva di difetti che ne limitavano la capacità incisiva. Questi consistevano sostanzialmente nella sola registrazione a carico del singolo lobbista invece che dell'organizzazione di cui faceva parte; nell'obbligo per il lobbista di dover elencare le sole attività ed i soli contatti avuti con i membri del Congresso, escludendo quindi i rapporti con gli staff e con i membri dell'esecutivo e delle agenzie; la mancanza di risorse in mano al Clerk ed al Segretario al fine di controllare e verificare la veridicità delle dichiarazioni dei lobbisti.

Se questi difetti colpirono l'efficacia del Federal Regulation of Lobbying Act, ancora maggiori furono gli effetti di due sentenze della Corte Suprema, la sentenza *United States v. Rumely* del 1953 e la sentenza *United States v. Harriss* del 1954. Queste due sentenze infatti, facendo leva sul Primo Emendamento, modificarono la

portata di tale legge, incidendo su quelle disposizioni ritenute lesive del diritto di petizione di cittadini e gruppi. Sostanzialmente, le due sentenze modificarono la definizione di lobbista, prevedendo l'obbligo di registrazione solo per coloro che sollecitavano o ricevevano contributi esterni ed il cui scopo principale fosse condizionare solamente i membri del ramo legislativo.

Queste sentenze hanno limitato fortemente la portata applicativa della norma: escludendo i lobbisti ed organizzazioni dotati solamente di risorse proprie; escludendo coloro la cui attività lobbistica non poteva definirsi quella principale tra le attività poste in essere (mancando inoltre nella legge una chiara definizione di “principal purpose”); estromettendo tutti quei lobbisti che non mettevano in pratica attività di lobbying diretto nei confronti dei parlamentari, non considerando quindi l'attività di persuasione nei confronti dell'esecutivo o quella realizzata attraverso il lobbying indiretto (grassroots lobbying).

2.2.2 Hearings e regolamenti parlamentari

Non è soltanto l'attività di lobbying ad essere regolata, ma anche la stessa attività di coloro cui è indirizzata: i parlamentari. I regolamenti di House e Senato, infatti, contengono disposizioni relative a quello che deve essere l'atteggiamento di deputati e senatori nel momento in cui entrano in contatto con i lobbisti.

Innanzitutto è importante citare il primo luogo di contatto tra parlamentari e rappresentanti d'interessi: le public hearings. Entrambe le camere sono articolate in commissioni parlamentari, le quali gestiscono interamente la fase istruttoria del processo legislativo. Al fine di garantire il diritto di petizione, il diritto dei cittadini di tentare di incidere sul processo legislativo prima che un provvedimento venga preso,

tutte queste commissioni, comprese le relative sottocommissioni, sono dotate dello strumento delle hearings. L'attenzione dei media e il carattere pubblico di tali udienze favorisce inoltre la trasparenza del processo decisionale, riconfermando il sistema politico-istituzionale americano come tendente all'inclusione ed alla apertura dei propri processi interni.

Sia le standing committees, commissioni permanenti con poteri istruttori e di controllo dell'esecutivo, le investigating committees, commissioni parlamentari d'inchiesta, che le select committess, commissioni create ad hoc, possono utilizzare lo strumento delle udienze pubbliche. Che si tratti di regolari legislative hearings o di oversight hearings, udienze con finalità di controllo degli effetti e dell'applicazione di leggi vigenti, l'art. 11 del regolamento della House dispone la pubblicità di tali udienze. Salvo motivi di sicurezza e riservatezza infatti, sono convocate sul Daily Digest (che elenca l'attività giornaliera di camere e commissioni) e comunicate ad ogni lobbista registrato rappresentante gli interessi coinvolti. Oltre questi, vengono invitati anche esperti o soggetti che potranno essere affetti dal provvedimento in discussione, i quali potranno illustrare i propri punti di vista e le proprie prerogative, sostenendo un contraddittorio con i membri della commissione. In base al regolamento della House, questi soggetti, insieme ai lobbisti, saranno poi coinvolti anche nel passo successivo, ovvero gli sarà comunicata la relazione che elenca le modifiche al disegno di legge iniziale, dovute appunto alle udienze tenutesi, corredate di motivazioni. La stessa relazione sarà contemporaneamente inviata alla House per l'esame definitivo del disegno di legge.

Il regolamento della House si è dotato, nel 1992, di un Ethics Manual for Members, Officers and Employees of the Us House of Representative. Questo vieta ai membri del ramo legislativo, inclusi gli staff, di ricevere da chiunque regali per un

valore superiore ai 50 dollari annui, mentre sono ammessi regali ai famigliari dei deputati, sottoposti però a registrazione presso un albo pubblico in caso di valore superiore ai 250 dollari annui. Agli stessi obblighi sono sottoposti dirigenti e funzionari pubblici. È inoltre lo stesso regolamento a dare, all'art. 25, la definizione di regalo, il quale include mance, favori, sconti, acquisti ad un prezzo inferiore al valore di mercato, vendite ad un prezzo maggiore al valore di mercato, ospitalità, prestiti, viaggi, cibi, bevande e tutto ciò che sia dotato di valore monetario. In tutti questi casi il deputato, il membro del suo staff o il funzionario pubblico che riceve un regalo deve rendicontare tale dono ricevuto presso l'albo pubblico tenuto dal Segretario della House, e rifiutarlo se rientra nelle categorie proibite.

Ulteriore disposizione contenuta nel regolamento della House, precisamente all'art. 23, è il Code of Official Conduct. Questo, applicato sia ai deputati che ai funzionari, contiene ulteriori indicazioni relative al comportamento che questi devono ottenere: una condotta adeguata al loro ruolo, adesione alle regole del Congresso, rifiuti di compensi che possano condizionare le proprie funzioni.

Queste previsioni, che trovano il loro corrispettivo anche all'interno del regolamento del Senato, non sono le uniche a guidare il comportamento di eletti e funzionari pubblici. Già nel 1978 il Congresso ha approvato l'Ethics in Government Act. Adottata in risposta allo scandalo Watergate, la normativa obbligava funzionari e membri delle camere a presentare dichiarazioni in cui attestavano in modo completo la propria posizione economica, le quali sarebbero state poi rese pubbliche. Alle stesse erano assoggettati i membri dell'esecutivo, Presidente incluso. Altre disposizioni prevedevano il divieto di svolgere attività di lobbying successivamente alla cessazione della carica o nomina (per evitare il fenomeno detto revolving doors) ed il divieto di qualsiasi altra forma d'impiego per coloro che superassero determinate soglie di

stipendio. Ulteriore intervento in materia è arrivato nel 1989 con l'Ethics Reform Act, emanato dal Congresso dietro spinta dell'allora Presidente Bush sr., il quale conteneva ulteriori disposizioni in tema di revolving doors.

2.2.3 Lobbying Disclosure Act

Le disposizioni normative citate nell'ultimo paragrafo, pur ingabbiando in parte l'attività di lobbying incidendo sui comportamenti dei decision maker, non sono mai andate a modificare l'assetto previsto nel Federal Regulation of Lobbying Act del 1946. È solo nel 1995, con il Lobbying Disclosure Act proposto dal Presidente Clinton, che la vecchia normativa viene abolita e rimpiazzata con una totalmente nuova. Questa legge ha apportato novità importanti, sia in termini di campo di applicazione delle norme che regolano il lobbying, sia dal punto di vista degli obblighi per i lobbisti.

L'art. 7 di tale legge estende infatti la definizione di lobbying, che ora comprende non solo il semplice contatto con il parlamentare, ma anche ogni tipo di lavoro preparatorio a tale contatto o scambio di informazioni. In questi contatti si includono ora, non solo gli scambi orali e scritti, anche degli scambi di informazioni realizzati con i mezzi di comunicazione elettronici. Viene anche a cadere la condizione, contenuta nella legge del 1946, dello scopo principale di colui che esercita l'attività di lobbying. Infatti ora sono sottoposti alle norme in questione tutti coloro che, impiegati o retribuiti da un cliente, utilizzano almeno il 20% del proprio tempo di lavoro per l'attività di lobbying, a favore di quel cliente, in un tempo di 6 mesi. In questo modo, tutte quelle organizzazioni e quei lobbisti che per mezzo secolo sono rimasti nell'ombra, protetti da altre attività svolte, sono ora inclusi tra i soggetti regolati. L'area di applicazione viene estesa inoltre dall'art. 2, il quale include qualsiasi contatto lobbistico

rivolto non solo ai componenti elettivi del ramo legislativo, ma anche agli staff di questi, agli staff delle commissioni e sottocommissioni, ai funzionari pubblici e, ancora più importante, ai membri dell'esecutivo, inclusi Presidente, Vice e funzionari pubblici di alto livello.

Ulteriore allargamento del raggio d'azione della normativa è dovuto alle disposizioni che regolano la registrazione e i rendiconti periodici dei lobbisti. L'art. 4 infatti prevede che sia l'organizzazione che presta l'attività lobbistica (lobbying firm) a doversi registrare presso l'albo tenuto dal Clerk della House e dal Segretario del Senato, salvo che non si tratti di un lobbista indipendente. In tale registrazione dovranno essere inseriti, oltre ai dati dell'organizzazione o del lobbista indipendente, l'attività svolta, i dati del cliente per cui esercita l'attività di lobbying, gli interessi di questo che si intende tutelare, i dati di coloro che sostengono l'attività con finanziamenti superiori ai 10.000 dollari semestrali, il settore di attività, le questioni e i provvedimenti di legge che intenderà influenzare. Le lobbying firm devono inoltre elencare i lobbisti appartenenti alla propria organizzazione e se questi hanno svolto nel passato qualche tipo di mansione o incarico nel Congresso o nel ramo esecutivo.

Rispetto alla normativa del 1946, questa impone ai lobbisti di rendicontare, entro 45 giorni, ogni singolo contatto lobbistico avuto. Questa rendicontazione deve essere effettuata su una apposita scheda che il lobbista, o l'organizzazione, invierà al Clerk della House o al Segretario del Senato, i quali la renderanno pubblica. Se la previsione di queste schede non bastasse, l'art. 5 impone inoltre un rapporto semestrale al lobbista, in cui questo deve elencare minuziosamente contatti, entrate e uscite, questioni, disegni di legge e qualsiasi provvedimento su cui il lobbista ha agito. Dalla portata di questa legge continuano ad essere esclusi giornalisti, religiosi di chiese riconosciute, agenti di governi stranieri, coloro che testimoniano dinanzi a commissioni e sottocommissioni.

Seppur avendo apportato importanti cambiamenti, questa legge non è scevra da critiche. Per quanto riguarda le pene previste, se da una parte sono state eliminate l'interdizione dai pubblici uffici e la radiazione dall'albo dei lobbisti, è stata dall'altra inasprita la sanzione pecuniaria, fino a 50.000 dollari, ma non è più prevista la reclusione. Altra pecca di questa norma consiste nel fatto che, come la legge del 1946, non tiene in considerazione il lobbying indiretto, ovvero il grassroots lobbying. Gli effetti di questo, infatti, pur essendo sempre rivolti a condizionare il decision maker, sono rivolti inizialmente nei confronti dell'opinione pubblica, la quale appunto dovrebbe portare i membri del Congresso e del Governo a seguire le indicazioni iniziali date dall'organizzazione lobbistica. Ciò che il legislatore non ha considerato è il ruolo del web e dei mass-media in tali attività di lobbying indiretto, i quali potrebbero aumentare esponenzialmente la forza di tali campagne e quindi la loro incisività sul processo democratico. Rimangono inoltre inalterate le risorse finanziarie ed umane di cui sono dotati il Clerk della House ed il Segretario del Senato, perpetrando quindi la difficoltà di questi di controllare il grande quantitativo di report e dichiarazioni prodotti ogni semestre.

2.2.4 Honest Leadership and Open Government Act

Lo scandalo Abramoff del 2005 ha risvegliato nel popolo americano la sete di trasparenza. Questo lobbista aveva raccolto, per le elezioni presidenziali del 2000 e del 2004, più di 80 milioni di dollari. Lo scandalo consisteva nell'uso improprio di una parte di questo denaro, usato per fornire doni particolarmente costosi a deputati e senatori. Anche se nel 2006 Jack Abramoff è stato condannato a 5 anni di reclusione, rimaneva l'esigenza di rendere più incisive le norme che regolavano l'attività di

lobbying che, come dimostrava tale scandalo, era ancora attraversata da diverse zone d'ombra.

Nel 2007, per soddisfare tale esigenza, viene approvato l'Honest Leadership and Open Government Act. Questo, emendando alcune parti del Lobbying Disclosure Act del 1995, ha apportato significativi cambiamenti alla regolamentazione dell'attività di lobbying. In primis, per quanto riguarda i doni, la norma del 2007 proibisce ai lobbisti di fare qualsiasi tipo di dono ai membri del ramo legislativo ed esecutivo, compresi gli staff ed i funzionari pubblici di qualsiasi livello. Continuando sul versante dei doveri dei lobbisti, questi devono presentare il rendiconto sulla loro attività lobbistica non più ogni 6 mesi, ma ogni 4. Tali dichiarazioni devono essere messe a disposizione del pubblico anche via web.

Riguardo ai membri del Congresso, è loro proibito partecipare a feste in loro onore organizzate da lobbisti. Infine, viene previsto che la dichiarazione economica rilasciata dai parlamentari deve essere resa disponibile sulle pagine web di House e Senato e che, in caso di dichiarazione falsa o erronea, siano irrogate ammende da 10.000 a 50.000 dollari, e pene fino ad un anno di reclusione.

Continuando ad analizzare le nuove sanzioni previste vediamo come, se la normativa del 1995 le ammorbidiva, la legge del 2007 invece le inasprisce. Non a caso ora la violazione intenzionale delle disposizioni contenute nel Lobbying Disclosure Act può significare multe fino a 200.000 dollari, accompagnate dalla reclusione fino a 5 anni in caso di corruzione. Un'ulteriore pena introdotta consiste nel diniego della pensione che spetterebbe ai membri del Congresso. Questa infatti viene meno in caso di corruzione, spergiuro e cospirazione da parte del deputato o senatore.

Riguardo alle attività di deputati e senatori allo scadere dei loro mandati, ad entrambi è fatto divieto di esercitare l'attività di lobbying sul Congresso nei due anni

successivi alla fine del loro mandato. Stesso limite di due anni è previsto per i funzionari pubblici di alto livello, relativamente al dipartimento od alla agenzia in cui hanno prestato servizio. Tale limite scende ad un anno per i componenti degli staff ed i funzionari pubblici di livello minore che intendono esercitare l'attività di lobbying nei confronti del Congresso.

Continuando sul versante delle disposizioni che cercano di colpire il fenomeno delle revolving doors, l'Honest Leadership and Open Government Act cerca di regolare anche il cosiddetto K Street Project. Questo, che prende il nome da una strada di Washington in cui le maggiori lobbying firm hanno sede, consisteva nella pressione esercitata da componenti di primo piano del Partito Repubblicano sulle lobbying firm con sede a Washington. Il fine ultimo di tale progetto era collocare lobbisti politicamente vicini ai repubblicani nelle posizioni di comando delle maggiori organizzazioni di lobbying. Per combattere tale fenomeno, la normativa del 2007 ha previsto il divieto, per i membri del Congresso e per i loro staff, di influenzare le politiche di assunzione di qualsiasi organizzazione privata sulla sola base del mero posizionamento partitico. A sostegno di tale divieto sono state previste pene detentive fino ad un massimo di 15 anni.

Da ultimo, l'Honest Leadership and Open Government, ha inciso anche in tema di finanziamenti elettorali. Questo infatti impone ai lobbisti registrati di inviare una comunicazione ufficiale alla Federal Election Commission ogni qualvolta raccolgano, in sei mesi, più di 15.000 dollari da destinare come finanziamenti elettorali. Altro obbligo a cui sono ora sottoposti i lobbisti registrati è comunicare al Clerk della House ed al Segretario del Senato qualsiasi tipo di contributo elettorale o pagamento effettuato a vantaggio di gruppi, entità o iniziative controllate da, realizzate in onore di, o ricollegabili a, membri eletti del Congresso e dell'esecutivo. Queste ultime righe ci

permettono di presentare l'argomento trattato nella seconda parte del capitolo: i finanziamenti e contributi elettorali.

2.3 Finanziamenti e contributi

I gruppi di pressione non si limitano ad influenzare i policy maker solo attraverso gli strumenti classici del lobbying, come i contatti lobbistici o le campagne pubbliche di grassroots lobbying. Strumento centrale in mano ai gruppi di pressione sono i finanziamenti, elettorali e non, che forniscono a deputati e senatori.

La prima normativa che cercò di regolare tali finanziamenti fu il Tillman Act del 1907. Questo, ammettendo i contributi volontari individuali, proibì a qualsiasi azienda o corporation di contribuire alle campagne elettorali dei candidati al Congresso, così come a quelle dei candidati a Presidente e Vicepresidente. Pur prevedendo sanzioni pecuniarie sostanziose, 5.000 dollari per l'azienda e tra i 250 ed i 1.000 dollari per i responsabili di questa, e detentive, fino ad un anno di reclusione, il Tillman Act subì gli effetti negativi di una mancata applicazione e di diversi loopholes. Uno di questi era la possibilità di finanziare le campagne per le elezioni primarie, influenzando quindi in modo considerevole sulla scelta dei candidati. Altro vuoto normativo che permetteva alle corporation di aggirare la legge consisteva nella possibilità, per i dipendenti ed i dirigenti delle aziende, di finanziare la campagna elettorale di un candidato attraverso un contributo individuale, per poi vedersi rimborsare il contributo versato sotto forma bonus in busta paga.

In termini di regolamentazione delle spese elettorali, si dovette aspettare fino al 1910. In quest'anno infatti entrò in vigore il Federal Corrupt Practices Act (o Publicity Act), il quale impose limiti alle spese elettorali per le elezioni federali della House of

Representatives per i soli partiti politici. Questi, ma non i candidati, furono inoltre sottoposti all'obbligo, sostenuto dai comitati elettorali, di realizzare specifici report in cui elencassero tutte le contribuzioni da loro fatte in favore di singoli candidati insieme alle altre spese sostenute dal partito. Limite di non irrilevante portata di tale disposizione fu l'applicazione di questi obblighi ai soli partiti e comitati statali. Nel 1911 tale norma viene emendata e la sua applicazione estesa anche alle elezioni federali per il Senato ed alle elezioni primarie. Tale emendamento prevedette inoltre disposizioni relative alla pubblicità ed ai limiti alle spese elettorali dei singoli candidati, per un ammontare di 5.000 dollari per i candidati alla House e 10.000 per i candidati al Senato (alzato a 25.000 dollari nel 1925).

Se la Corte Suprema, con la sentenza *Newsberry v. United States* del 1921, limitò il campo d'azione del Publicity Act escludendovi le campagne per le elezioni primarie, un emendamento del 1925 allargò la portata applicativa della legge. Tale emendamento infatti incluse sotto l'ombrello di tale legge anche le campagne elettorali finanziate dai partiti e dai comitati nazionali, obbligandoli inoltre a report trimestrali. Questo emendamento regolò anche la registrazione di ogni contributo superiore ai 100 dollari.

I problemi del Federal Corrupt Practices Act consistettero sostanzialmente nella sua applicazione, mancando, da una parte, un'autorità che stabilisse le modalità di comunicazione e pubblicazione dei report prodotti, e dall'altra, delle pene deterrenti. Ciò portò i partiti a sminuzzare le donazioni attraverso una miriade di donatori e comitati in modo da aggirare, grazie a elargizioni inferiori ai 100 dollari, i limiti imposti dalla legge.

Infine, venti anni dopo, con lo Smith-Connally Act del 1943 ed il Taft-Hartley Act del 1947, il divieto contenuto nel Tillman Act di finanziare campagne elettorali

federali per l'elezione a Presidente o a membro del Congresso, venne esteso anche ai sindacati.

2.3.1 Federal Election Campaign Act

Se nella prima metà del ventesimo secolo la Corte Suprema è intervenuta, in tema di finanziamenti elettorali, solamente con la sentenza *Newsberry v. United States* del 1921, nella successiva metà del secolo, fino ai primi anni del ventunesimo, essa è intervenuta più volte.

Nel 1971 il Congresso degli Stati Uniti aveva approvato il Federal Election Campaign Act (FECA), con cui veniva riconosciuto il diritto ai privati cittadini ed ai gruppi di costituire Political Action Committees, o PAC. Si tratta di organizzazioni registrate con almeno 15 donatori ed almeno 5 candidati federali sostenuti, finalizzate alla raccolta di fondi ed al finanziamento delle campagne elettorali di quei candidati che sostengono i loro interessi. La previsione dei PACs fu di fondamentale importanza per le aziende ed i sindacati, in quanto permetteva loro di finanziare l'attività politica ed elettorale, anche se in modo indiretto, fino a quel momento preclusa loro dal Tillman Act, dal Smith-Connally Act e dal Taft-Hartley Act.

Nel 1974 tale legge venne modificata da un emendamento, il quale richiese la massima trasparenza sui contributi ricevuti, sulle spese ed i servizi ottenuti gratuitamente, ed impose limiti alle spese elettorali, alle spese indipendenti (effettuate da comitati e PACs senza intesa con i candidati) ed ai contributi elettorali provenienti dai privati, inclusi i PACs. Ulteriore innovazione apportata dall'emendamento del 1974 fu l'istituzione della Federal Election Commission (FEC), agenzia indipendente di nomina Presidenziale, con il compito di regolare la legislazione dei finanziamenti delle

campagne elettorali federali, imporre limiti e divieti a contributi e spese, perseguire violazioni e gestire il controllo e la registrazione dei PACs, quindi in sostanza accertarsi dell'applicazione delle leggi in materia.

Tali limitazioni ai contributi ed alle spese si scontrarono con il parere della Corte Suprema che, nel 1976, emise la sentenza *Buckley v. Valeo*. Con tale sentenza di cruciale importanza, la Corte Suprema introdusse il principio secondo cui anche attraverso il denaro, sotto forma sia di donazioni che di spese elettorali, si esercita la libertà di parola. La Corte Suprema dichiarò quindi ammissibili queste limitazioni solo per i comitati ed i PACs che sostenevano o si opponevano espressamente ad una candidatura. La ratio dietro questa decisione stava nel possibile meccanismo corruttivo che potrebbe instaurarsi tra donatore e candidati attraverso appunto la mediazione di tali comitati e PACs. Senza appoggio espresso, a parere della Corte, si dovrebbero evitare tali rischi. La Corte eliminò anche i limiti imposti alle spese indipendenti, andando ad aumentare le potenzialità espansive del fenomeno dei PACs. Rimasero invece in vigore i limiti imposti ai contributi individuali, ritenuti forieri di possibili pratiche corruttive.

In tutta risposta il Congresso approvò nel 1979 un emendamento al FECA il quale, adattando la normativa alla sentenza del 1976, adottò la distinzione tra hard money e soft money. Se entrambi consistevano in finanziamenti effettuati da comitati e PACs, diverse erano le destinazioni e le restrizioni previste dalla legge. Sotto la definizione di hard money rientravano tutti i finanziamenti diretti al candidato o al suo partito, utilizzabili solo nel periodo elettorale e sottoposti a limiti quantitativi ed altre restrizioni. Al contrario, il soft money consisteva in finanziamenti utilizzabili anche fuori dai periodi elettorali, senza alcun limite quantitativo. Questo tipo di finanziamento non era diretto a particolari candidati federali, ma alle sole attività statali e locali di

party building, come le campagne informative nei confronti degli elettori o le campagne finalizzate alla registrare per il voto.

Altra disposizione, questa volta prevista dalla FEC, è stata l'ulteriore sottocategorizzazione dell'hard money in "separate segregated funds" ed in "non connected committees". Nei primi rientravano le donazioni fatte a PACs e comitati da parte di aziende e sindacati. Questi non potevano finanziare direttamente coi loro fondi una campagna elettorale, ma erano ora autorizzati a finanziare esclusivamente le attività organizzative ed amministrative. Nei "non connected committees" rientravano invece organizzazioni con finalità specifiche di carattere politico ma non elettorale, completamente separate da alcun altro tipo di organizzazione, sindacato o azienda. La creazione e l'utilizzo di questo ultimo tipo di comitato, i "non connected committees", potendo accettare contributi da qualsiasi individuo, azienda, sindacato o altro PAC, è aumentata esponenzialmente nel tempo ed è tuttora in costante aumento.

2.3.2 Bipartisan Campaign Reform Act

Il fine della normativa degli anni '70 prodotta dal Congresso e dagli interventi della Corte Suprema, ovvero regolare i finanziamenti elettorali federali pur garantendo l'espletamento della libertà di parola e di partecipazione attraverso il denaro, venne frustrato dai comitati elettorali e dai PACs. Questi, grazie a dei vuoti normativi, riuscirono ad aggirare le limitazioni e le restrizioni imposte per l'hard money, versando una enorme quantità di risorse sotto forma di soft money che però venivano facilmente utilizzate per sostenere indirettamente i programmi e le campagne federali dei candidati federali.

Il legislatore, sentendo l'esigenza di regolare e delimitare tali zone d'ombra del finanziamento politco-elettorale, ha adottato nel 2002 il Bipartisan Campaign Reform Act (o McCain-Feingold Act). Questo ha apportato una vera e propria rivoluzione, confermando la possibilità di raccogliere finanziamenti attraverso l'hard money, ma eliminando completamente la categoria dei finanziamenti soft money per le elezioni federali (con un limite di 10.000 dollari per le elezioni locali), attraverso cui PACs e comitati elettorali fuggivano qualsiasi tipo di limitazione.

Ulteriore campo d'intervento di tale norma sono gli strumenti di comunicazione utilizzati nelle campagne elettorali. Vengono infatti identificate da una parte le campaigning communication, e dall'altra le electioneering communication. Mentre le prime consistono nelle comunicazioni pubblicitarie realizzate dagli stessi candidati, le seconde sono quelle realizzate da soggetti terzi come aziende e sindacati, finalizzate al sostegno indiretto dei candidati o dei programmi, e sottoposte al limite massimo di spesa di 10.000 dollari ed al divieto di utilizzo durante i 30 giorni precedenti le elezioni primarie ed i 60 giorni precedenti quelle generali.

L'anno successivo la Corte Suprema, attraverso la sentenza *McConnel et al. v. FEC*, si è pronunciata riguardo le innovazioni apportate dal McCain-Feingold Act. In questa occasione la Corte Suprema ha cambiato la propria giurisprudenza, precedentemente incentrata sulla difesa irrinunciabile del Primo Emendamento, adottando invece un punto di vista più conciliante che, dichiarando costituzionali i limiti fissati dalla normativa del 2002, riteneva importante conciliare la libertà d'espressione attraverso il denaro con la prevenzione della corruzione degli eletti attraverso la previsione di tali limitazioni.

Negli anni successivi la Corte Suprema si è espressa nuovamente in materia con diversi gradi di incisività. Se nel 2006 la sentenza *Randall v. Sorrell*, ha dichiarato

incostituzionali i limiti ancora più stringenti imposti dallo Stato del Vermont a spese e contributi, nel 2007 la sentenza *FEC v. Winsconsin Right to Life* ha allargato le maglie del divieto temporale per le *electioneering communication*, sancendo limiti di utilizzo solo per quelle comunicazioni in cui il sostegno o la critica ad un candidato fossero esplicite. Ancora nel 2008 la Corte Suprema, con la sentenza *Davis v. FEC*, è intervenuta in materia dichiarando incostituzionale un emendamento al *Bipartisan Campaign Act*, il quale disponeva l'innalzamento dei limiti alle spese per quei candidati che si trovassero a dover fronteggiare competitor auto-finanziatisi.

Ma è nel 2010 che la Corte Suprema, intervenendo di nuovo con la sentenza *Citizens United v. FEC*, ha svuotato in parte il *Bipartisan Campaign Act* del 2002. Questa decisione ha infatti segnato un cambio di direzione per la Corte Suprema, la quale è tornata sui suoi passi abbracciando la difesa inderogabile del Primo Emendamento. La Corte ha deciso qui di eliminare qualsiasi limite alle spese indipendenti, abolendo di conseguenza le costrizioni temporali, 30 giorni precedenti le primarie e 60 precedenti le elezioni, che impediscono l'utilizzo di comunicazioni elettorali indipendenti da parte di corporation e sindacati. Rimanendo vigente il divieto al finanziamento diretto previsto dalle leggi di inizio secolo, questa sentenza ha sancito la completa libertà di parola e di spesa di aziende, corporation e sindacati, eliminando sia i vincoli temporali che quantitativi alle loro spese indipendenti (effettuate obbligatoriamente senza accordo alcuno coi candidati o i loro comitati).

Nello stesso anno la Corte d'Appello federale del Distretto di Columbia si è espressa in materia, creando le condizioni per la nascita dei cosiddetti Super PACs. Con la sentenza *SpeechNOW.org v. FEC*, la Corte ha ammesso infatti, per i soli PACs che sostenevano esclusivamente spese indipendenti, la possibilità di ricevere finanziamenti illimitati da parte di qualsiasi fonte, individuo o azienda o sindacato che fosse.

Effettuando solo spese indipendenti (formalmente slegate ed autonome da qualsiasi indicazione da parte dei candidati o dai loro comitati) questi PACs non sarebbero, secondo la Corte d'Appello, sottoposti al rischio di cadere in rapporti di corruzione coi candidati. In tal modo vengono a cadere secondo la Corte i motivi per limitare la libertà di espressione realizzata attraverso le donazioni in denaro. Questa ultima sentenza, insieme alla sentenza *Citizens United v. FEC* dello stesso anno, ha reso possibile la nascita dei Super PACs: grandi collettori di donazioni, sottoposti alla registrazione presso la Federal Election Commission allo stesso modo degli altri PACs, ma autorizzati a ricevere donazioni direttamente da qualsiasi sorgente, ed a realizzare qualsiasi forma di spese e comunicazioni indipendenti.

Oltre ai Super PACs, le sentenze delle Corti statunitensi hanno prodotto un altro tipo di comitati dotati di enormi quantitativi di risorse e di larghi margini di manovra. Mi riferisco qui ai “527 group”, organizzazioni no-profit sottoposte all'art. 527 del U.S. Internal Revenue Code. Queste, in quanto non appoggiando od osteggiando alcun candidato, ma sostenendo invece singole questioni o problematiche, non sono sottoposte ad alcun tipo di norma o limitazione, comprese quelle a cui sono sottoposti invece i Super PACs. Pur non appoggiando o contrastando alcun candidato, questi gruppi sono comunque capaci di influenzare fortemente le campagne elettorali, riuscendo grazie a particolari espedienti comunicativi, a fornire sostegno a partiti e candidati con proposte e programmi compatibili con i loro obbiettivi.

È all'aprile 2014 che risale l'ultimo intervento in materia di spese e contributi elettorali. La sentenza *McCutcheon et al. v. FEC* è intervenuta sui limiti ai contributi individuali in favore di partiti nazionali e comitati federali. Questi, previsti dalla normativa del 1971, sono stati dichiarati incostituzionali perché considerati in contrasto con la libertà di parola, mentre sono stati confermati i limiti alle contribuzioni

individuali a favore dei singoli candidati, in quanto ritenuti possibili fonti di corruzione. Questa sentenza, insieme a quelle passate, continua perciò l'opera, realizzata dalla Corte Suprema, di eliminare qualsiasi tipo di vincolo o limite alle spese ed ai contributi elettorali in nome del rispetto di fondamentali principi costituzionali.

2.4 Conclusioni

In questo capitolo è stata illustrata cronologicamente la normativa americana in tema di lobbying e di finanziamenti elettorali. È emerso un quadro normativo in cui lobbying e finanziamenti elettorali sono sottoposti entrambi alla massima trasparenza, ma in cui al tempo stesso il denaro acquista sempre maggior peso nella definizione delle campagne elettorali, di conseguenza nella determinazione degli eletti.

Come vedremo nella terza parte di questa discussione, non sono solo le campagne elettorali ad essere investite da queste grandi masse di denaro, ma anche le fasi stesse del processo decisionale: i processi di formazione delle decisioni nei rami legislativo ed esecutivo. Tali ingenti somme si concretizzano infatti in quel tentativo di influenza del decision maker in cui consiste l'attività di lobbying.

CAPITOLO 3

LOBBYING: COS'È E COME SI ESERCITA

3.1 Gruppi d'interesse

Ciò che forma un gruppo d'interesse, e quindi coagula una serie di forze e di individui intorno a questo, è l'insieme di interessi che questi soggetti hanno in comune. Nello stesso modo in cui l'homo (homini lupus) di Hobbes²⁴ si associa per fuggire il pericolo e garantirsi la sopravvivenza, questi portatori di interessi si associano e, come l'individuo egoista e razionale descrittoci da Buchanan e Tullock²⁵, agiscono anche sul e nel sistema politico. Nelle pagine che seguono vedremo come i gruppi di interesse si relazionano al sistema politico, sia dal punto di vista dei loro effetti sul risultato elettorale che sull'attività parlamentare degli eletti.

3.1.1 Trasferimento di informazioni

Sono due le modalità in cui un gruppo d'interesse può influenzare il sistema politico a proprio favore: fornire informazioni, fornire sostegno economico/elettorale. È facile comprendere quanto queste tre modalità di influenza siano interconnesse. Per quanto riguarda il primo strumento citato, la trasmissione di informazioni può avvenire sia nei confronti del candidato/eletto sia nei confronti dell'elettore. Tratterò ora solo il trasferimento di informazioni agli elettori, mentre discuterò del trasferimento di informazioni nei confronti dei candidati/eletti, ovvero l'attività di lobbying, più avanti nel capitolo.

²⁴ Hobbes T., *Leviatano*, Editori Laterza, 2009.

²⁵ Buchanan J. - Tullock G., *Il calcolo del consenso*, Il Mulino, 1998.

Mueller e Stratmann (1994)²⁶, prendendo in prestito la terminologia utilizzata in campo pubblicitario, definiscono due tipologie di campagne elettorali: le informative e quelle persuasive. Le prime sono una diretta conseguenza di quel modo di guardare ai finanziatori elettorali come consumatori passivi delle posizioni politiche dei candidati. Autori come Welch (1976)²⁷ e Snyder (1990)²⁸ hanno applicato questa visione, detta “teoria dell’uomo politico”, ai risultati ed alle spese elettorali relative ad elezioni, statali e nazionali, statunitensi. La campagna informativa è qui prettamente finalizzata a far conoscere al potenziale elettore quella che è la posizione del candidato su un particolare tema: è la promessa elettorale che il candidato fa relativamente a quello che sarà il suo comportamento parlamentare, se verrà eletto.

Limitare semplicemente a ciò l’effetto del trasferimento di informazioni fa sì che, come dimostrano Austen-Smith (1987)²⁹ e Baron (1994)³⁰, all’aumentare degli elettori informati delle posizioni dei candidati, sarà il candidato con il “pacchetto” di posizioni più simile a quello dell’elettore mediano ad avere più probabilità di vittoria. In un sistema come questo i candidati tenderanno a ritagliare le loro proposte politiche intorno all’elettore mediano. Programmi così simili tra loro, renderanno indifferente la scelta elettorale sia dal punto di vista dell’elettore, che da quello di eventuali finanziatori e gruppi di pressione. Questi potrebbero però finanziare un candidato per convincerlo a modificare la sua proposta elettorale, ma facendo ciò quest’ultima si allontanerebbe dall’elettore mediano e quindi cederebbe agli avversari la posizione elettorale più favorevole.

²⁶ Mueller D. C. - Stratmann T., *Informative and Persuasive Campaigns*, in “Public Choice” 81, 1994.

²⁷ Welch W. P., *The Effectiveness of Expenditures in State Legislative Races*, in “American Politics Quarterly” 4, 1976.

²⁸ Snyder J. M., *Campaign Contributions as Investments: The US House of Representatives 1980-86*, in “Journal of Political Economy” 98, 1990.

²⁹ Austen-Smith D., *Interest groups, Campaign Contributions, and Probabilistic Voting*, in “Public Choice” 52, 1987.

³⁰ Baron D. P., *Electoral Competition with Informed and Uninformed Voters*, in “American Political Science Review” 88, 1994.

Un modo alternativo di guardare al contributo dei finanziatori elettorali è considerarli non più consumatori, ma investitori che non si accontentano e non si adattano ad un candidato con proposte politiche preconfezionate, ma che cercano di modificare tali proposte a proprio vantaggio. Per rendere applicabile questo punto di vista alla realtà empirica è necessario prendere in considerazione le campagne persuasive. Nella definizione di Mueller e Stratmann (1994), si tratta delle campagne finalizzate a conquistare il voto dell'elettore a prescindere da quello che è il posizionamento elettorale del candidato relativamente a determinate questioni. Il riferimento è a particolari caratteristiche del candidato come la sua onestà, le sue capacità, i valori che orienteranno la sua azione politica, la sua capacità di leadership, la sua capacità di comunicare un'idea di cambiamento, e così via.

Queste campagne sono quindi potenzialmente in grado di conquistare il consenso elettorale di tutto l'elettorato e non sono esposte al rischio della futilità a cui sono invece esposte le campagne informative che abbiamo visto. È indubbia quindi la preferenza dei candidati per questo ultimo tipo di campagne, e lo stesso vale per i finanziatori ed i gruppi di interesse. Se infatti le campagne persuasive aumentano la probabilità di vittoria di un candidato indipendentemente dalle sue posizioni politiche, questo cercherà di raccogliere la maggior quantità possibile di risorse da investire in questo tipo di campagne. Per fare ciò dovrà necessariamente modificare le sue proposte politiche in modo da accontentare nuovi finanziatori ed ottenere le loro risorse.

3.1.2 Sostegno economico ed elettorale

Se le campagne informative tendono a far convergere i programmi e le proposte, quelle persuasive tenderanno indirettamente ad ottenere il risultato opposto: la

competizione per ottenere voti porterà alla competizione per ottenere risorse elettorali, la quale differenzierà le proposte politiche. Non solo un gruppo di pressione finanziaria il candidato con maggiori possibilità di vittoria e più incline alla modifica delle sue proposte, ma potrebbe essere nell'interesse del gruppo finanziare anche il contendente del candidato, non per garantirgli un risultato elettorale migliore, ma semplicemente per assicurare anche le sue posizioni politiche su proposte favorevoli per il gruppo. Di conseguenza, il risultato elettorale di un candidato non dipenderà solo dalle sue posizioni politiche, ma anche da quelle dei suoi contendenti e dai rispettivi ammontare di risorse investite nella campagna elettorale.

Il risultato di un'elezione per un determinato candidato cambierà inoltre a seconda che questo sia un incumbent od uno sfidante. Chi è già stato eletto, infatti, gode di maggior riconoscibilità, benevolenza e dei frutti delle spese elettorali dovute alle campagne precedenti. Si verrà così a creare una barriera all'entrata per lo sfidante, il quale, come confermato da Grier (1989)³¹, otterrà un miglior ricavo marginale, in termini di voti, dalle sue spese elettorali rispetto all'incumbent, il quale, pur partendo avvantaggiato, potrebbe non riuscire a sfruttare questo vantaggio se non alimentando questo distacco con ulteriori spese elettorali, fino ad arrivare al punto in cui ulteriori spese non procurano ulteriori ritorni. Questa miglior risposta delle spese elettorali a vantaggio dello sfidante è stata inoltre spiegata da Jacobson (1978)³² e (1985)³³ come il balzo in termini di riconoscibilità effettuato dallo sfidante.

³¹ Grier K. B., *Campaign Spending and Senate Elections, 1978-84*, in "Public Choice" 63, 1989.

³² Jacobson G. C., *The Effect of Campaign Spending in Congressional Elections*, in "American Political Science Review" 72, 1978;

³³ Jacobson G. C., *Money and Votes Reconsidered: Congressional Elections, 1972-1982*, in "Public Choice" 47, 1985.

La quasi totalità degli studi rivelano come le possibilità di vittoria dello sfidante crollano ad alti livelli di spese elettorali. Glantz, Abramowitz e Burkart (1976)³⁴, osservando i dati collegati ai risultati ed alle spese elettorali relative alle elezioni per il parlamento dello stato della California e per quello federale, mostrano infatti come solo 16 incumbent su 511 perdono contro gli sfidanti, facendo emergere anche la considerazione che anche l'incertezza della contesa elettorale incide sul comportamento dei gruppi d'interesse, i quali foraggeranno maggiormente l'incumbent ogni qual volta dovesse trovarsi in una situazione di vantaggio minimo rispetto lo sfidante. Uno studio di Palda e Palda (1998)³⁵ sulle elezioni parlamentari francesi del 1993, mostra però come, sebbene campagne elettorali con altissime spese avvantaggino gli incumbent, in questo caso gli elettori abbiano probabilmente punito coloro che hanno tentato di “comprarsi” la rielezione.

3.1.3 Finanziamenti e voto parlamentare: cosa li determina?

Abbiamo visto che finanziatori e gruppi di pressione forniscono risorse a quei candidati portatori di proposte politiche a loro vantaggiose o forniscono mezzi a quei candidati che sono inoltre disposti a cambiare opinione e programma in merito a determinate questioni. Può essere scontato, ma è importante evidenziare che i finanziamenti saranno attratti anche dalle probabilità di vittoria del candidato, e le maggiori quantità di denaro raccolte dagli incumbent, come abbiamo appena visto, provano questa preferenza per i concorrenti avvantaggiati.

³⁴ Glantz S. A. - Abramowitz A. I. - Burkart M. P., *Election Outcomes: Whose Money Matters?*, in “Journal of Politics” 38, 1976.

³⁵ Palda F. - Palda K., *The impact of Campaign Expenditures on Political Competition in French Legislative Elections*, in “Public Choice” 94, 1998.

Poole e Romer (1985)³⁶, analizzando i dati relativi ai contributi elettorali dei PACs durante il biennio elettorale 1979-80, riscontrano la relazione tra le posizioni ideologiche dei finanziatori e dei candidati stessi. Nella stessa direzione vanno Kau, Keenan e Rubin (1982)³⁷ quando analizzano i risultati delle votazioni relative a 8 proposte di legge del parlamento statunitense del 1979: emerge in maniera palese che i gruppi di pressione non cercano solo di influenzare le probabilità di vittoria del candidato a loro più congeniale, ma tenderanno di orientare anche le sue scelte post-elettorali, quelle che compirà una volta eletto. Ciò è supportato anche dalle ricerche di Kroszner e Stratmann (1998)³⁸ in merito ai finanziamenti forniti da parte dei PACs che convogliano le risorse fornite da banche commerciali o di investimento e da assicurazioni. Gli autori riscontrano una relazione di scambio di lungo periodo tra gruppi d'interesse ed i parlamentari membri delle commissioni parlamentari. I risultati di questa ricerca mostrano come la fetta maggiore di contributi di un PAC si dirige verso i membri di quelle commissioni che regolano attività e interessi di tali gruppi. La correlazione inoltre rimane anche quando assume un senso negativo: quando un parlamentare lascia tal commissione anche i contributi elettorali vengono meno.

Anche le ricerche di Stratmann (1995)³⁹ e (1998)⁴⁰ sostengono la presenza di uno scambio tra candidato/eletto e gruppo di interesse. Osservando i dati di votazioni per appello nominale relative a beni agricoli avvenute tra il 1981 ed il 1990, l'autore nota come gli eletti ricevano finanziamenti anche in momenti lontani dalle elezioni:

³⁶ Poole K. T. - Romer T., *Patterns of Political Action Committee Contributions to the 1980 Campaigns for the United States House of Representatives*, in "Public Choice" 47, 1985.

³⁷ Kau J. B. - Keenan D. - Rubin P. H., *A general Equilibrium Model of Congressional Voting*, in "Quarterly Journal of Economics" 97, 1982.

³⁸ Kroszner R. S. - Stratmann T., *Interest-Group Competition and the Organization of Congress: Theory and Evidence from Financial Services' Political Action Committees*, in "American Economic Review" 88, 1998.

³⁹ Stratmann T., *Campaign Contributions and Congressional Voting: Does Timing of Contributions Matter?*, in "Review of Economics and Statistics" 77, 1995.

⁴⁰ Stratmann T., *The Market for Congressional Votes: Is Timing of Contributions Everything?*, in "Journal of Law and Economics" 41, 1998.

poco prima di votazioni di particolare importanza al fine di ricordare quali sono le preferenze del tal gruppo di pressione, o subito dopo una votazione, come premio per un voto favorevole.

Oltre alle promesse elettorali ed ai finanziamenti ottenuti, cosa influenza il modo in cui il candidato vota una volta eletto in parlamento? Ogni parlamentare cercherà di creare le migliori condizioni per uscire vincitore anche dalle tornate elettorali future. Per fare ciò cercherà di rispettare e soddisfare non solo posizioni e promesse fatte in campagna elettorale, ma anche quelli che sono gli interessi, economici e non, dei propri elettori, ovvero del distretto elettorale che dovrà giudicare il suo operato nelle elezioni successive. Questi due fattori sono inoltre intrecciati tra loro e il peso di uno varia in modo indirettamente proporzionale al variare di quello dell'altro. Davidson, Davis e Ekelund (1995)⁴¹, analizzando i lavori parlamentari precedenti il Fair Labor Standards Act del 1938, in tema di lavoro minorile, mostrano come ideologia, interesse economico locale e decisione di voto possano intrecciarsi tra loro e rendere non del tutto scontato il risultato di una votazione parlamentare su un tema delicato come questo.

Gli stessi interessi economici locali, secondo Peltzman (1985)⁴², incidono sulle ideologie stesse. Analizzando le scelte di voto in sede nazionale di rappresentanti e senatori statunitensi in merito a tassazione e spesa pubblica, Peltzman spiega come il mutare degli interessi economici locali ha, nel corso dei decenni, modificato le ideologie e quindi le scelte di voto degli eletti: gli stati del Nord degli USA sono passati dall'esprimere voti conservatori ad esprimere voti nettamente di stampo liberal e democratico, mentre gli stati del Sud hanno subito una mutazione in senso opposto.

⁴¹ Davidson A. B. - Davis E. D. - Ekelund R. B., *Public Choice and the Child Labor Statute of 1938: Public Interest or Interest Group Legislation?*, in "Public Choice" 82, 1995.

⁴² Peltzman S., *An Economic Interpretation of the History of Congressional Voting in the Twentieth Century*, in "American Economic Review" 75, 1985.

Anche la posizione in cui si trova l'eletto potrebbe avere effetti sul suo comportamento di voto. Alte probabilità di rielezione potrebbero favorire comportamenti di assenteismo parlamentare da parte dell'eletto o addirittura un comportamento di voto discordante da quelli che sono gli interessi da lui rappresentati, facendo emergere, secondo Kalt e Zupan (1990)⁴³, come l'ideologia dell'eletto e gli interessi del suo distretto l'abbiano vinta nei confronti di altri interessi economici nel momento in cui non si prospettano ulteriori elezioni o il bisogno di futuri finanziamenti.

Altri studi, come quello di Tien (2001)⁴⁴, ci mostrano come, nel momento in cui viene meno il pericolo della non rielezione a causa del sopraggiunto limite di mandati, l'eletto potrebbe invece decidere di non curarsi più dell'interesse e dell'ideologia del suo elettorato, e dedicarsi invece al mero interesse personale o a quello di gruppo di pressione che potrebbero per esempio fargli una proposta di lavoro nel settore lobbistico. Allo stesso risultato giungono Besley e Case (1995)⁴⁵ quando analizzano il comportamento di alcuni governatori degli Stati Uniti nel periodo 1950-1986, che si trovano o meno dinanzi al limite massimo di mandati.

Altri studi sostengono esattamente il contrario, asserendo che le scelte di voto dei rappresentanti e dei senatori non cambiano durante il loro ultimo mandato. Secondo Lott (1987)⁴⁶ è l'ideologia che garantisce una costanza nel voto parlamentare di coloro che si dirigono verso il ritiro dalla politica, anche se l'assenza di future possibili contese elettorali incide in parte sul fervore con cui l'eletto in questione partecipa ai dibattiti ed alle successive votazioni parlamentari. Infine, Figlio (2000)⁴⁷ individua maggiori prove

⁴³ Kalt J. P. - Zupan M. A., *The Apparent Ideological Behavior of Legislators: Testing for Principal-Agent in Political Institutions*, in "Journal of Law and Economics" 33, 1990.

⁴⁴ Tien C., *Representation, Voluntary Retirement, and Shirking in the Last Term*, in "Public Choice" 106, 2001.

⁴⁵ Besley T. - Case A., *Does Electoral Accountability Affect Economic Policy Choices? Evidence from Gubernatorial Term Limits*, in "Quarterly Journal of Economics" 110, 1995.

⁴⁶ Lott J. R., *Political Cheating*, in "Public Choice" 52, 1987.

⁴⁷ Figlio D. N., *Political Shirking, Opponent Quality and Electoral Support*, in "Public Choice" 103, 2000.

dell'assenteismo e dell'incoerenza nel voto durante i periodi iniziali delle legislature. Ciò è dovuto probabilmente alla memoria dell'elettorato, la quale si concentra maggiormente sul comportamento che l'eletto ha tenuto nel periodo finale del suo mandato.

3.2 Lobbying

Per passare ora al tema principale di questa discussione è utile citare le parole usate da Mueller nel capitolo del suo classico manuale, *Public Choice III*, dedicato ai gruppi d'interesse ed al lobbying: "interest group lobbying [is] more important in explaining how committees members vote than campaign contributions. Interest groups also appear to devote far more money to lobbying than they contribute to congressional campaigns. Thus, interest group lobbying is yet another factor that can affect how representatives vote"⁴⁸. Questa parte della trattazione verterà appunto sull'attività di lobbying, ovvero quell'insieme di attività poste in essere nei confronti dei membri del Congresso degli Stati Uniti, dell'esecutivo e delle burocrazie, al fine di perseguire, consolidare e tutelare interessi attraverso atti normativi, interventi governativi e quant'altro.

Come sappiamo, il lobbying è essenzialmente un trasferimento di informazioni dai gruppi d'interesse ai membri del Congresso e del governo. Queste informazioni possono riguardare qualsiasi materia, ma probabilmente si riferiranno a tematiche e preferenze coincidenti con quelli che sono gli interessi dei gruppi. Sebbene i gruppi non abbiano alcun motivo per falsificare quelle che sono le loro preferenze, potrebbero alterare tutte le altre tipologie di informazioni in modo da supportare indirettamente le

⁴⁸ Mueller D.C., *Public Choice III*, Cambridge University Press, 2003, p. 496.

prime. Il problema si risolve tuttavia automaticamente in quanto, se il gruppo distorce continuamente i fatti, colui che riceve l'informazione, il legislatore, perde fiducia nei confronti di queste e quindi l'attività di lobbying, particolarmente costosa, come abbiamo visto sopra, diviene inutile se ignorata.

Allo stesso modo, se il gruppo non esercita alcuna attività persuasiva nei confronti del legislatore o dell'esecutivo, questi potrebbero derivarne una informazione utile: il gruppo può non intervenire in quanto non è interessato a cambiamenti o perché ritiene che le informazioni che possiede non siano in grado di influenzare i policy maker. Senza considerare, poi, che gruppi con interessi divergenti cercheranno di fornire dati migliori e più accurati in modo da acquistare maggior credito, creando quindi una sorta di meccanismo concorrenziale tendente al miglioramento continuo delle informazioni.

3.2.1 Lobbying e spese elettorali

Stando ai dati del 2012⁴⁹, le spese per le campagne elettorali del congresso ammontavano a 3.6 miliardi di dollari, mentre quelle finalizzate all'attività di lobbying ammontavano a 3.3 miliardi di dollari. I dati a cui si riferisce Mueller nel brano sopra citato sono invece quelli contenuti nel lavoro di Wright (1990)⁵⁰, il quale analizza dati relativi al House Ways and Means Committee e del The House Agriculture Committee, risalenti al 1985. I dati più recenti mostrano come, pur essendo le spese per le campagne elettorali ad essere maggiori, le spese per l'attività di lobbying sono comunque considerevoli e di poco inferiori.

⁴⁹ Fonte: opensecrets.org

⁵⁰ Wright J. R., *Contributions, Lobbying, and Committee Voting in the U.S. House of Representatives*, in "American Political Science Review" 84, 1990.

Nel lavoro del 1990 Wright analizza contemporaneamente i dati relativi all'attività di lobbying e ai contributi elettorali legati a due casi di produzione normativa della House of Representatives del 99esimo Congresso degli Stati Uniti: la previsione di nuove tasse per l'aggiornamento del Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act del 1980 in tema di smaltimento di rifiuti tossici, ed un intervento normativo in tema di sussidi e controllo dei prezzi dei prodotti agricoli. Sono stati selezionati questi due casi risalenti al 1985 in quanto le rispettive commissioni parlamentari responsabili, la House Ways and Means Committee e la House Agriculture Committee, si occupavano di materie le quali godono dell'attenzione di molti gruppi d'interesse.

Wright comincia ponendosi tre domande fondamentali:

- in che modo i contributi elettorali influenzano l'attività di lobbying?
- in quale modo questa dipende dall'appartenenza ideologica e politica del parlamentare che la subisce?
- il lobbying incide sulle scelte di voto dei rappresentanti?

Raccogliendo dati attraverso i report delle audizioni tenute dalle commissioni parlamentari ed altre informazioni ottenute da lobbisti, Wright individua un elenco di gruppi d'interesse attivi nei settori di cui si occupavano le commissioni sopra citate, e li sottopone ad interviste e questionari. In questo modo ottiene informazioni riguardanti quali gruppi d'interesse abbiano lavorato di concerto e su quali parlamentari. Inoltre ricava i dati relativi ai contributi elettorali versati da questi gruppi attraverso la Federal Election Commission (FEC).

I risultati del lavoro di Wright mostrano come, dal punto di vista dell'attività di lobbying, l'appartenenza partitica e ideologica definiscano il numero di gruppi d'interesse attivi sulle due commissioni. Per quanto riguarda la questione relativa alla

nuova tassa, sono i parlamentari conservatori e democratici ad aver ricevuto maggiormente le pressioni da parte di quei gruppi favorevoli ad essa, mentre sono liberal e repubblicani coloro che hanno subito il lobbying dei gruppi contrari a questa nuova tassa. Relativamente alla questione del controllo dei prezzi agricoli, mentre i democratici più conservatori sono stati contattati sia da gruppi d'interesse favorevoli che da gruppi contrari, i repubblicani sono stati contattati da gruppi favorevoli al controllo dei prezzi a differenza dei democratici più liberal.

Altri fattori individuati da Wright, capaci di incidere sul numero di gruppi attivi, sono la leadership e le caratteristiche degli elettori dei singoli rappresentanti. Infatti presidenti, vicepresidenti e tutti i portatori di particolari cariche all'interno delle commissioni analizzate, sono stati contattati da un numero maggiore di gruppi rispetto ai semplici membri. Viene da sé, inoltre, che quei rappresentanti eletti in distretti sensibili ai sussidi agricoli, hanno maggiormente subito le pressioni dei gruppi d'interesse anch'essi sensibili a questi.

Emerge poi un collegamento tra contributi elettorali e contatti lobbistici: maggiore è il numero di gruppi d'interesse che hanno finanziato la campagna elettorale di un parlamentare, maggiore sarà il numero di gruppi che eserciterà attività di lobbying su questo. Possiamo così affermare che questi contributi preparano il terreno per futuri rapporti tra gruppi e parlamentari, facilitando i rapporti fra questi ed amplificando la forza con cui le informazioni contenute nel messaggio lobbistico arrivano ai rappresentanti.

Wright individua anche notevoli differenze tra le due commissioni. Innanzi tutto, l'House Ways and Means Committee, occupandosi di una materia come la tassazione, la quale inevitabilmente va a toccare una enorme varietà di materie ed interessi, è sottoposto a sempre nuove e diverse pressioni da altrettanti gruppi d'interesse. Di

conseguenza i rapporti tra questi e i membri di tale commissione si baseranno soprattutto sui fattori visti sopra, ovvero l'ideologia, l'appartenenza politica, la leadership e i contributi elettorali ricevuti. Ne deriva una minor e più difficile accessibilità e possibilità di creare contatti, a differenza invece dell'House Agriculture Committee, il quale occupandosi solo di un campo specifico, permette ai suoi membri di instaurare rapporti continui sempre con gli stessi gruppi d'interesse coinvolti, permettendo così un accesso più fluido e informale per i lobbisti.

Per quanto riguarda gli effetti sul voto dei rappresentanti, Wright riscontra come i contributi elettorali incidano meno sul voto rispetto all'attività di lobbying. Si riscontra infatti come i parlamentari soppesino le pressioni ricevute dai gruppi d'interesse, anche in base ai fattori che, come abbiamo appena visto, determinano l'attività di lobbying. Infatti l'House Ways and Means Committee, essendo la commissione con maggiori contatti con i gruppi d'interesse, è quella che risponde maggiormente all'attività di lobbying e quindi sembra seguire maggiormente le indicazioni dei gruppi predominanti, mentre l'House Agriculture Committee sembra essere meno sottoposto alle pressioni dei gruppi in quanto il rapporto costante e continuo con questi ne smorza l'incisività.

I contributi elettorali, come visto prima, preparano e definiscono il terreno per l'attività di lobbying, ma non determinano il comportamento di voto dei rappresentanti. I contributi ci permettono invece di prevedere quelli che saranno gli obiettivi dell'attività lobbistica in termini di quali parlamentari verranno contattati, supportando così l'affermazione "money buys access, but not votes".

3.2.2 Lobbying antagonistico

Altri importanti contributi sono quelli apportati da Austen-Smith e Wright (1992)⁵¹ e (1994)⁵². Entrambi si basano sulla concezione del lobbying come una trasmissione strategica di informazioni da un gruppo d'interesse ad un legislatore, opponendosi così alla precedenti ricerche effettuate in passato in merito al lobbying ed alla sua funzione ed incisività. Gli autori si chiedono come mai i gruppi di pressione investano tali somme di denaro in una attività come il lobbying se questa è un mero rinforzo ai finanziamenti elettorali e se si dirige sostanzialmente verso quei rappresentanti che hanno una predisposizione di voto già simile o favorevole agli interessi del gruppo.

Questa domanda viene rivolta in particolare ad autori come Bauer, Pool e Dexter (1963)⁵³, Dexter (1969)⁵⁴, Hayes (1981)⁵⁵. Bauer, Pool e Dexter sostenevano infatti che “groups lobbied mainly “friendly” legislators [...] because of the human tendency for lobbyist to take the easy path”⁵⁶. Dexter suggeriva che il lobbying esercitato nei confronti di parlamentari ostili o con preferenze neutre potesse essere controproducente in quanto avrebbe potuto “svegliare” degli oppositori latenti. Hayes, infine, riteneva l'accesso agli uffici dei rappresentanti più importante della stessa possibilità di convincerli, in quanto sostenitore di una visione dei gruppi d'interesse come “service bureaus”, agenzie di servizio nei confronti dei parlamentari, nei confronti dei quali era più importante l'accreditamento e la tenuta in considerazione.

⁵¹ Austen-Smith D. - Wright J. R., *Competitive Lobbying for a Legislator's Vote*, in “Social Choice and Welfare” 9, 1992.

⁵² Austen-Smith D. - Wright J. R., *Counteractive Lobbying*, in “American Journal of Political Science” 38, 1994.

⁵³ Bauer R. A. - Poll I. d. S. - Dexter L. A., *American Business and Public Policy*, Atherton, 1963.

⁵⁴ Dexter L. A., *How Organizations Are Represented in Washington*, Bobbs-Merrill, 1969.

⁵⁵ Hayes M. T., *Lobbyist and Legislators*, Rutgers University Press, 1981.

⁵⁶ Vedi nota 51, pag. 27.

Nel lavoro pubblicato nel 1992 Austen-Smith e Wright creano un modello di lobbying in cui due gruppi d'interesse si attivano per l'approvazione di due provvedimenti alternativi tra loro. Le assunzioni a cui sottopongono tale modello sono:

- il parlamentare non possiede le informazioni necessarie per capire le conseguenze in termini di policy e di politics di entrambi i disegni di legge;
- i gruppi d'interesse possiedono queste informazioni;
- l'influenza di queste informazioni dipende sia dalla loro estraneità al rappresentante, sia dalla loro onerosità per il gruppo d'interesse che le fornisce.

Il lavoro del 1994 invece fornisce una teoria che spiega in modo differente l'attività di lobbying dei gruppi d'interesse, intesa come trasmissione strategica di informazioni. Ciò viene realizzato applicando le previsioni teoriche ai dati relativi all'attività di lobbying esperita durante la discussione sulla conferma, da parte del Senato degli Stati Uniti d'America, della nomina a membro della Corte Suprema del giudice Robert Bork. Attraverso interviste effettuate nel biennio 1989-90, gli autori collezionano dati su 75 gruppi attivi al tempo su tale questione, di cui 16 favorevoli alla conferma e 59 contrari.

I risultati di queste due ricerche portano gli autori ad affermare che un parlamentare subirà attività di lobbying solo da uno o massimo due gruppi d'interesse. Il primo gruppo d'interesse non sarà quello, come sostiene la vecchia dottrina, che ha interessi o un background simili a quello del parlamentare, ma quello che sostiene il disegno di legge contrario alla predisposizione di voto di base del parlamentare. Infatti sarà solo questo gruppo a poter ottenere dei vantaggi dal lobbying, mentre l'altro gruppo, quello che propugna il disegno di legge più compatibile con il background del legislatore, non ha motivo di investire risorse in una attività costosa come il lobbying quando le condizioni iniziali lo vedono già avvantaggiato. In tutta risposta, però, il gruppo inizialmente inattivo, potrebbe decidere in un secondo momento di investire anch'esso

nell'attività di convincimento del parlamentare, in modo da controbilanciare gli effetti persuasivi dell'attività del primo gruppo.

Ne deriva che questa sorta di meccanismo concorrenziale tra gruppi di pressione farà sì che le informazioni fornite dai gruppi saranno di qualità sempre maggiore, al fine di convincere il legislatore della bontà dei loro fini. Questo meccanismo disincentiva inoltre la falsificazione e la distorsione delle informazioni in questione, le quali sottopongono i gruppi al rischio di perdere credibilità ed affidabilità agli occhi del legislatore.

Ulteriore meccanismo di azione sottolineato da Austen-Smith e Wright è quello utilizzato dal gruppo d'interesse che decide di non esercitare alcuna attività di lobbying sul parlamentare. I gruppi, infatti, potrebbero rinunciare al tentativo di convincere rappresentanti con convinzioni e predisposizioni di voto antagoniste alle loro, ma cercare comunque di influenzare questi attraverso altri rappresentanti. Questi parlamentari "friendly", che condividono il punto di vista del tal gruppo d'interesse, potrebbero esercitare un'attività indiretta di lobbying nei confronti dei parlamentari "unfriendly", per esempio proponendo uno scambio di voti (logrolling) su altri provvedimenti.

3.2.3 Strumenti del lobbying

Ma attraverso quali metodi i gruppi d'interesse tentano di influenzare i membri del ramo legislativo? Una risposta a questa domanda la forniscono Caldeira, Hojnacki e Wright (2000)⁵⁷, partendo però da altri tre interrogativi:

⁵⁷ Caldeira G. A. - Hojnacki M. - Wright J. R., *The Lobbying Activities of Organized Interests in Federal Judicial Nominations*, in "The Journal of Politics" 62, 2000.

- come variano le tattiche utilizzate dai gruppi al variare delle campagne di lobbying?
- in base a quali fattori queste tattiche possono cambiare?
- quanto incidono le risorse dei gruppi d'interesse sulla scelta di queste tattiche?

Gli autori, analizzando i dati forniti da questionari sottoposti a rappresentanti di 182 gruppi d'interesse, esaminano 15 nomine di altrettanti giudici e funzionari del Dipartimento di Giustizia, da parte del Senato degli Stati Uniti, in un periodo che va dal 1984 al 1991. In particolare sono state coinvolte nella ricerca 5 nomine per la Corte Suprema, 5 per le corti d'appello, 2 per le corti di distretto e 3 per il Dipartimento di Giustizia. Il criterio con cui sono state scelti questi casi è quello del grado di controversia suscitato da queste nomine, presupponendo che questo criterio potesse dare motivo di attivarsi ai gruppi d'interesse.

Le tattiche di lobbying individuate dagli autori sono 12, raggruppabili in 3 categorie:

- Prese di posizione
 - annuncio formale;
 - deposizioni dinanzi al Senate Judiciary Committee;
 - adesione ad una coalizione;
- Raccolta e diffusione di informazioni
 - ricerche;
 - advertising;
 - fornire informazioni ai i mass-media;
 - volantinaggio;
 - invio di lettere ai membri di particolari organizzazioni;
 - attività di lobbying a Washington;
- Grassroots lobbying

- mailing;
- campagne telefoniche;
- incontri con i senatori.

I gruppi analizzati dagli autori sono così distribuiti:

- 34% di gruppi di cittadini;
- 19% di gruppi rappresentanti diverse tipologie di professioni, organizzazioni del commercio e business;
- 12% di sindacati;
- 10% tra studi legali con finalità pubbliche e fondi educativi;
- 25% tra institutional advocates (grandi gruppi che forniscono sostegno ad organizzazioni minori nel momento in cui devono rapportarsi con le istituzioni), organizzazioni religiose, opere di carità, gruppi sociali e think tanks.

Altri dati interessanti utilizzati in questa survey sono le fonti di finanziamento di questi 182 gruppi e la loro eventuale decentralizzazione:

- il 64% dei gruppi analizzati finanzia almeno il 10% dei loro budget tramite quote dei membri;
- il 54% riceve più del 10% delle risorse da donazioni private;
- il 32% riceve finanziamenti da fondazioni;
- il 20% si finanzia tramite quote, donazioni da parte di aziende, investimenti, lasciti e redditi generati dagli staff;
- il 61,6% dei gruppi analizzati ha filiali sul territorio statunitense.

L'analisi dei dati ha riportato che le 5 nomine per la Corte Suprema hanno attratto la partecipazione del 79,6% dei gruppi esaminati, mentre le altre 10 nomine hanno attratto non più del 14,8% dei gruppi, pur attestando la presenza tra questi ultimi di non pochi gruppi altresì coinvolti nelle 5 nomine più importanti.

Altro dato che emerge dall'elaborazione dei dati è che la partecipazione dei vari tipi di gruppi varia da nomina a nomina: i gruppi cittadini dominano tutte, eccetto una, le nomine; i sindacati si rivelano molto partecipativi nelle 10 nomine meno importanti, insieme agli studi legali con finalità pubbliche, i fondi educativi ed agli institutional advocates, mentre non lo sono affatto le organizzazioni del commercio e quelle professionali.

Passando al dato medio delle attività effettivamente svolte dai gruppi d'interesse su tutto l'insieme delle nomine studiate, gli autori suddividono queste attività tra quelle che richiedono l'utilizzo di poche risorse e quelle invece più costose. Per quanto riguarda quelle meno costose (annunci, deposizioni, adesione ad una coalizione e ricerche):

- il 74% dei gruppi hanno annunciato formalmente la propria posizione;
- il 66% ha aderito ad una coalizione;
- il 46% ha condotto ricerche;
- solo l'8% dei gruppi ha deposto dinanzi al Senate Judiciary Committee, anche se questa percentuale è fortemente influenzata dal fatto che le deposizioni dinanzi queste commissioni sono possibili solo previo invito.

Per quanto concerne le attività più costose:

- il 65% dei gruppi ha scelto di utilizzare queste attività più costose
- il 38% ha scelto, tra le altre attività, quella di lobbying diretto nei confronti dei senatori;
- solo lo 0,8% ha scelto l'advertising, scegliendo invece di condividere le informazioni direttamente con i mass-media (28%).

L'analisi dei dati effettuata dagli autori ci mostra come questi gruppi decidano di utilizzare i vari strumenti di influenza indipendentemente dalla visibilità, dalla conflittualità o dal tipo della nomina in questione, anche se, come abbiamo appena

visto, la combinazione di diversi tipi di risorse varia in modo considerevole da campagna a campagna. Perciò non vi sono differenziazioni tra i vari gruppi in termini di tipi di attività utilizzati.

Per rispondere all'ultima domanda, relativa al grado di incisività delle risorse organizzative e non, gli autori si concentrano su 8 misure:

- la numerosità dei componenti full-time degli staff;
- l'affidamento su un patron per il sostegno finanziario;
- l'esistenza di sezioni e filiali sul territorio;
- lo status fiscale;
- il coinvolgimento di esperti;
- i canali di comunicazione con i membri del gruppo;
- l'analisi e pubblicazione dei registri di voto dei legislatori;
- il grado di appartenenza partitica tra i membri del gruppo.

Lo staff full-time incide solo sull'utilizzo di uno strumento, l'attività di lobbying a Washington, mentre non è correlato ad attività come il mailing o alle campagne telefoniche, le quali necessitano di non poche risorse umane. Una spiegazione a ciò può essere il molto meno costoso coinvolgimento dei volontari in questi tipi di attività.

La presenza di un patron, cioè un finanziatore importante ed influente, è positivamente correlata con il trasferimento di informazioni ai media, probabilmente per il fatto che questo strumento è visto come più utile per diffondere e pubblicizzare la causa e gli interessi del gruppo, ovvero quelli del patron. La dipendenza da questa forma di finanziamento, d'altronde, è negativamente correlata con l'utilizzo delle deposizioni in Senato in quanto questo tipo di gruppi scarseggiano in termini di contatti con gli elettori, non attirando quindi l'attenzione dei rappresentanti.

Mentre lo status fiscale non sembra avere alcun tipo di correlazione con alcuna attività, la decentralizzazione dei gruppi è collegata negativamente solo con quelle attività che comportano stretti rapporti con i media.

Il coinvolgimento di specialisti ed esperti al fine di migliorare la campagna incide molto positivamente sull'adozione degli strumenti relativi alle prese di posizione ed al finanziamento di ricerche. Gli autori interpretano ciò attraverso il ruolo di questo tipo di gruppi: infatti, i gruppi che assoldano questi specialisti sono spesso quelli che guidano intere coalizioni a favore di una causa e quindi necessitano di strumenti come le ricerche ed il prendere posizione al fine di svolgere al meglio questo ruolo e fare quindi da capofila.

Altra correlazione positiva può essere trovata tra l'analisi e pubblicazione dei registri di voto e l'uso delle deposizioni: la prima infatti, dona visibilità ed inquadramento ideologico alle organizzazioni, fattori questi che attirano l'attenzione dei rappresentanti, i quali inviteranno queste a deporre in Senato.

La partigianeria inter gruppo, infine, è correlata in modo significativo sia con l'utilizzo del mailing che con la conduzione di ricerche. La correlazione con l'invio di lettere è positiva e ciò si spiega da un lato attraverso la volontà dei membri più schierati di far conoscere il proprio punto di vista, e dall'altro attraverso il risparmio apportato da questo coinvolgimento. Il nesso tra grado di appartenenza partitica e svolgimento di ricerche invece, ha segno negativo, vista la maggior attendibilità delle ricerche condotte da quelle organizzazioni non schierate.

Come vediamo, queste misure ci mostrano che risorse e tattiche usate sono sì correlate tra loro, ma l'analisi svolta dagli autori dimostra una certa regolarità sia nel tipo attività di lobbying adottate che nello spettro di queste, indipendentemente dalle risorse di cui dispongono i diversi gruppi. Gli autori forniscono un'ulteriore spiegazione

di questo fenomeno: i gruppi d'interesse, nel momento in cui decidono di impegnarsi nell'attività di lobbying, possiedono già o sanno già come trovare le risorse necessarie per realizzare molte delle attività che abbiamo visto. Ciò sarà dovuto al fatto che i gruppi vogliono seriamente influenzare il risultato di una decisione o di una votazione e per fare ciò sono pronti a mettere in atto qualsiasi attività in grado di raccogliere tutte le informazioni, che siano le preferenze degli elettori o gli effetti di una particolare decisione, in grado di influenzare la decisione del policy-maker.

3.2.4 Lobbying e rule making

Finora ci siamo limitati ad analizzare l'attività di lobbying sul Congresso e sui suoi membri, ma l'azione dei gruppi d'interesse si spinge oltre il ramo legislativo, e tocca anche quello esecutivo, in particolare le agenzie di regolamentazione, sottoposte all'autorità del Presidente o indipendenti. Uno studio illuminante in tal senso è quello di Furlong e Kerwin (2005)⁵⁸. Se Kerwin (1994)⁵⁹ aveva cercato di quantificare il ruolo dei gruppi d'interesse nella produzione di regolamenti da parte di agenzie governative ed indipendenti, e Furlong (1997)⁶⁰ aveva tentato di misurare l'incisività dei gruppi d'interesse su questo tipo di processi, in questo studio gli autori indagano le modalità con cui i gruppi entrano in relazione con le agenzie di regolamentazione, quali tecniche di lobbying utilizzano e qual è l'efficacia di queste dal punto di vista dei gruppi stessi.

L'Administrative Procedure Act del 1946 definisce la regolamentazione come un "agency process for formulating, amending or repealing a rule", ed un regolamento come "any agency statement of general or particular applicability and future effect

⁵⁸ Furlong S. R. - Kerwin C. M., *Interest Group Participation in Rule Making: A Decade of Change*, in "Journal of Public Administration Research and Theory" 15, 2005.

⁵⁹ Kerwin C. M., *Rulemaking: How government agencies write law and make policy*, CQ Press, 1994.

⁶⁰ Furlong S. R., *Interest group influence on rulemaking*, in "Administration and Society" 29, 1997.

designed to implement, interpret or prescribe law or policy”. Queste agenzie devono la loro autorità dalle leggi del Congresso che le istituiscono, ma l’importanza di tali agenzie sta nei regolamenti che producono, senza i quali quasi nessuna legge vedrebbe applicazione e specificazione. Mancando di legittimazione elettorale, un surrogato di questa è la partecipazione pubblica ai processi di formazione dei regolamenti, ed è proprio questo l’argomento al centro della ricerca di Furlong e Kerwin (2005).

Partendo dal Government Affairs Yellow Book: Who’s Who in Government Affairs⁶¹, contenente 20.000 nominativi tra lobbies e lobbyists attivi in qualsiasi settore, gli autori hanno estratto un campione casuale di 563 rappresentanti di altrettante organizzazioni a cui hanno sottoposto un questionario (tutti i dati si riferiscono al 2001). Di questi 563, in 149 hanno risposto al questionario, il quale conteneva domande pertinenti:

- all’importanza della partecipazione al processo di regolamentazione;
- alle modalità di reperimento di informazioni su tale processo;
- al motivo della partecipazione;
- ai metodi di partecipazione;
- all’efficacia percepita di tali metodi;
- all’utilizzo e all’efficacia dei nuovi mezzi di comunicazione;
- al budget dell’organizzazione (questo ultimo dato è stato poi successivamente supportato dai report delle tali organizzazioni dovuti al Lobbying Disclosure Act).

I 149 gruppi che hanno risposto alle domande poste dagli autori sono stati suddivisi in varie categorie, quali corporation ed istituti finanziari (d’ora in poi business/company), associazioni del commercio e professionali (trade associations), sindacati, gruppi

⁶¹ Leadership Directories, Inc., *Government affairs yellow book: Who’s who in government affairs*, Leadership Directories, Inc., 2002.

d'interesse (es. public interest groups), soggetti appartenenti a diversi livelli di governo (government), soggetti che svolgono ricerche, altri tipi di gruppi.

Dei gruppi presenti nel campione, 122 hanno affermato di partecipare ai processi di regolamentazione delle agenzie governative. Questo rapporto, che espresso in percentuale ammonta al 82% dei gruppi contattati, non si allontana di molto dal livello di partecipazione di ogni singolo tipo di organizzazione intervistata:

- l'85% delle trade associations e delle business/company affermano di aver partecipato;
- lo stesso dichiarano il 75% dei public interest groups (gruppi che promuovono questioni di interesse generale come quelle ambientali, i diritti umani o i diritti dei consumatori);
- il dato della categoria government ammonta al 93%.

Osservando la Tabella 1⁶², se compariamo la proporzione di business/company presenti nel campione iniziale (43%) con quella relativa ai 122 gruppi dichiaratisi partecipativi (26%) vediamo come le business/company siano qui sottorappresentate; mentre sono sovrarappresentate le associazioni, con una proporzione nel campione iniziale del 33% ed una del 47% nell'insieme dei gruppi partecipativi. Ma se ipotizziamo di unire business/company e associazioni, questa somma si attesta al 73% dei gruppi partecipativi, dato questo molto simile a quello della proporzione dei due tipi di gruppi presenti nel campione iniziale (76%). Altro appunto da fare riguarda la sottorappresentazione dei public interest groups (5%) rispetto al campione iniziale (11%): questo dato può essere spiegato con la carenza di personale e di risorse di cui soffrono questo tipo di organizzazioni. Nonostante queste precisazioni, gli autori

⁶² Questa tabella, così come tutte le altre contenute nel presente sottoparagrafo 3.2.4, è tratta da Furlong S. R. - Kerwin C. M., *Interest Group Participation in Rule Making: A Decade of Change*, in "Journal of Public Administration Research and Theory" 15, 2005.

ritengono questo campione rappresentativo delle organizzazioni che hanno interesse nel partecipare al processo di regolamentazione.

Types of Surveyed Organizations and Respondents Compared with Other Study

Group Type	Sample	Respondents	Original Survey
Business	241 (43%)	38 (26%)	11%
Trade Association	188 (33%)	70 (47%)	54%
Union	10 (2%)	1 (1%)	3%
Public Interest Group	61 (11%)	8 (5%)	13%
Government	63 (11%)	16 (11%)	2%
Other (Includes Missing Values)		16 (11%)	17%
Total	563	149	

Tab. 1

Oltre la quantificazione della partecipazione, è stato chiesto anche quale fosse l'importanza di questa: il 43% dei gruppi ha giudicato tale partecipazione di estrema importanza, mentre il giudizio medio si è attestato, su una scala da 1 a 7 (da bassa ad estrema importanza), su un valore di 5.94. Ancora più interessante è la comparazione tra partecipazione alla regolamentazione ed utilizzo di altre tattiche di lobbying (Tab. 2).

Comparative Importance of Organizational Participation in Rule Making Compared to Other Lobbying Activities

Lobbying Activity	Percent of Groups Stating Rule Making Was as Important or More Important	
	2002 Survey	1992 Survey
Lobbying Congress	75.7	66.9
Mobilizing Grassroots	66.9	67.2
Contributing to Candidates	63.9	69.9
Litigation	75.5	78.6
Lobbying President or Other White House Office (e.g., the Office of Management and Budget)	75.6	Not asked

Tab. 2

Rispetto alla ricerca effettuata da Kerwin (1994), vediamo come la percentuale di organizzazioni che ritiene la partecipazione alla regolamentazione importante come, o più importante di, altre tattiche di persuasione non varia in modo considerevole, salvo che per l'attività di lobbying nei confronti dei membri del Congresso. Questa incremento, dovuto secondo gli autori alle sempre più frequenti situazioni di stallo del Congresso, dovrebbe significare il riconoscimento, da parte delle organizzazioni, del processo di rule making come parte fondamentale del processo normativo.

Altro oggetto del questionario sottoposto al campione è stato l'ammontare dei processi di rule making a cui le organizzazioni hanno partecipato ed il numero di agenzie contattate da ogni gruppo.

Participation in Rule Making by Organizational Type

Organizational Type	Mean Number of Rules Participated In	Median Number of Rules Participated In
All	11.33	5
Trade Association	9.48	5
Business/Company	19.14	6
Public Interest Group	7.80	4
Government	6.64	2
Other	5.33	5

Tab. 3

La tabella 3 mostra come la media dei processi di regolamentazione a cui i gruppi del campione affermano di aver partecipato ammonti a 11, mentre la mediana si attesta su un valore di 5 processi. Analizzando invece i singoli gruppi, emerge come le tipologie trade association e business/company partecipino a molti più processi rispetto alle altre. Ciò può essere dovuto a due fattori. Innanzitutto il beneficio che queste due tipologie di gruppi possono trarre dalla regolamentazione è più concentrato rispetto a quello ottenuto dagli altri gruppi. Inoltre, spesso regolamentazione significa, per commercianti,

professionisti, corporation e gruppi finanziari, un aumento dei costi sostenuti nelle loro attività. È quindi la concentrazione di benefici e costi che sprona le categorie trade association e business/company ad essere maggiormente attive.

L'ammontare di agenzie contattate da ogni gruppo è invece sintomo della specializzazione dei gruppi d'interesse. Se sono ben 69 le agenzie contattate dai gruppi del campione, è 10 il numero medio di agenzie contattate da ogni singolo gruppo, con una mediana di 5. L'80% dei gruppi ha contattato fino ad un massimo di 10 agenzie, mentre il 66% ne ha contattate al massimo 5.

Se il tipico strumento di partecipazione al processo di rule making è la presentazione di commenti formali alle proposte di regolamento presentate dalle agenzie, nel loro studio Furlong e Kerwin (2005) elencano molte altre modalità di partecipazione al processo di regolamentazione, di cui alcune già prese in considerazione nei loro studi precedenti:

- fornire commenti formali, sotto forma di documentazione cartacea, in risposta alle notifiche del Federal Register (quotidiano ufficiale del governo federale);
- fornire commenti formali in formato elettronico;
- partecipazione a pubbliche udienze;
- membership nelle agency advisory boards (commissioni consultive);
- formazione di coalizioni con altre organizzazioni e gruppi;
- mobilitazione dei propri membri o del proprio staff nella partecipazione diretta al rule making;
- contatti informali con gli staff delle agenzie, prima della pubblicazione dell'avviso della proposta di regolamento;
- contatti informali con gli staff delle agenzie, dopo la pubblicazione dell'avviso della proposta di regolamento;

- deposizione di una petizione per proporre un regolamento;
- partecipazione alle regulatory negotiations (processo in cui i rappresentanti di una agenzia negoziano, dopo averne definito la struttura principale, i termini di un regolamento con le organizzazioni interessate);
- partecipazione ai policy dialogues (confronto tra gruppi accomunati da un mutuo interesse);
- partecipazione a scambi di opinioni e informazioni online, diversi dai commenti formali;
- partecipazione al preavviso di una proposta di regolamento.

Methods Used by Interest Groups to Participate in Rule-Making Activities

Participation Method	Mean Use of Method	Percent of Groups Using Method at Least "Sometimes"	
		1992 Survey ^a	2002 Survey
Provide written comments in hard copy form in response to <i>Federal Register</i> notices	3.62	87	81
Provide written comments in electronic form in response to <i>Federal Register</i> notices	3.15	n/a	68
Participation in public hearings	3.30	59	86
Membership on agency advisory boards	2.75	n/a	59
Forming coalitions with other organizations/firms	3.99	87	93
Mobilizing members/employees to participate directly in rule making	2.99	71	66
Informal contacts with agency staff <i>before</i> the notice of proposed rule making is issued	3.44	73	86
Informal contacts with agency staff <i>after</i> the notice of proposed rule making is issued	3.43	76.9	84
Filing petitions to initiate rule making	1.93	n/a	19
Participating in regulatory negotiations	2.52	n/a	53
Participating in policy dialogues	3.23	n/a	80
Participating in online exchanges other than formal comments	2.05	n/a	29
Participating in advanced notices of proposed rule makings	2.96	n/a	66

Note: The mean use scores are based on a five-point scale (never, rarely, sometimes, often, always).

^a"N/a" indicates methods not asked about in the 1992 survey.

Tab. 4

Come vediamo dalla tabella 4, è proprio lo strumento di partecipazione classico, il documento scritto, a veder diminuire il proprio utilizzo: se nel 1992 era l'87% dei gruppi ad affermare che utilizzava almeno "sometimes" i commenti formali, nel 2002 lo asserisce l'81%. Mentre invece aumenta l'utilizzo di strumenti quali la partecipazione alle negoziazioni e l'utilizzo della comunicazione elettronica. Inoltre, l'aumento dell'uso dei contatti informali prima delle proposte di regolamento (73-86%), è connesso con il considerevole aumento mostrato dalla partecipazione alle udienze (59-86%): questa attività infatti è precedente alla pubblicazione, sul Federal Register, della proposta di regolamento. Questo notevole incremento dell'utilizzo dei contatti informali antecedenti le proposte può essere spiegato anche con la tendenza delle agenzie di non voler fare modifiche pesanti alle proposte di regolamento già pubblicate.

Emerge così la necessità dei gruppi di avere un maggior contatto diretto con le agenzie ed i loro membri: non sono così più sufficienti i commenti formali alle proposte delle agenzie, ma sono invece necessari tutti gli strumenti che favoriscono contatti face to face e rapporti continui con i regolatori.

Nella tabella 5 vediamo quelli che sono stati i giudizi, in termini di efficacia, dei vari metodi elencati di partecipazione al rule making. Gli autori hanno chiesto agli intervistati di dare un punteggio all'efficacia, utilizzando una scala che andava da 1 a 5, ovvero dal meno al più efficace. Anche se la variazione nelle risposte rispetto allo studio del 1992 non è significativa, vediamo comunque che in tutte le metodiche analizzate si riscontra un aumento nelle percentuali di coloro che danno un punteggio di 3 o maggiore all'efficacia delle varie tecniche. Questi aumenti generalizzati sono facilmente spiegabili attraverso l'aumento generalizzato dell'uso di quasi tutti gli strumenti di partecipazione al processo di regolamentazione.

Effectiveness of Methods Used by Interest Groups to Participate in Rule-Making Activities

Participation Method	Mean Effectiveness Score	Percent of Groups Rating Effectiveness as 3 or Higher	
		1992 Survey ^a	2002 Survey
Provide written comments in hard copy form in response to <i>Federal Register</i> notices	3.51	84	86
Provide written comments in electronic form in response to <i>Federal Register</i> notices	3.48	n/a	85
Participation in public hearings	3.48	63	81
Membership on agency advisory boards	3.48	n/a	79
Forming coalitions with other organizations/firms	4.10	91	96
Mobilizing members/employees to participate directly in rule making	3.24	74	70
Informal contacts with agency staff <i>before</i> the notice of proposed rule making is issued	3.84	85	90
Informal contacts with agency staff <i>after</i> the notice of proposed rule making is issued	3.29	68	78
Filing petitions to initiate rule making	2.45	n/a	52
Participating in regulatory negotiations	3.35	n/a	79
Participating in policy dialogues	3.29	n/a	77
Participating in online exchanges other than formal comments	2.24	n/a	39
Participating in advanced notices of proposed rule makings	3.32	n/a	79

^a“N/a” indicates methods not asked about in the 1992 survey.

Tab. 5

Rimanendo in tema di rapporto tra uso ed efficacia di questi strumenti di partecipazione, qual è la correlazione tra questi due dati? Otteniamo una risposta dalla tabella 6. In questa troviamo le medie relative all'uso di un particolare strumento ed alla efficacia di esso percepita dai gruppi. Inoltre, nell'ultima colonna, troviamo il grado di correlazione tra queste due medie. In tutti i casi gli autori riscontrano correlazioni tra uso ed efficacia, e sempre in tutti i casi riscontrano un grado di efficacia superiore a quello che è l'utilizzo dello strumento di partecipazione. Solo in due casi non avviene ciò: la presentazione di commenti formali e i contatti informali successivi agli avvisi di proposta di regolamento.

Correlations and Comparison of Means of Paired Lobbying Method Use and Perceived Effectiveness Variables

Use and Effectiveness of Lobbying Method	Means	Correlation
Use of written comments in hard copy form	3.71*	
Effectiveness of written comments in hard copy form	3.51	0.48
Use of written comments in electronic form	3.34	
Effectiveness of written comments in electronic form	3.48	0.45
Participation in public hearings	3.38	
Effectiveness of participation in public hearings	3.48	0.41
Membership on agency advisory boards	2.81***	
Effectiveness of membership on advisory boards	3.48	0.51
Forming coalitions with other organizations/firms	3.98	
Effectiveness of forming coalitions	4.10	0.51
Mobilizing members to participate directly in rule making	3.07**	
Effectiveness of mobilizing members	3.23	0.73
Informal contacts with agency staff <i>before</i> the notice of proposed rule makings	3.51***	
Effectiveness of informal contacts before the notice of proposed rule makings	3.84	0.62
Informal contacts with agency staff <i>after</i> the notice of proposed rule makings	3.51**	
Effectiveness of informal contacts after the notice of proposed rule makings	3.29	0.64
Filing petitions to initiate rule making	2.03***	
Effectiveness of filing petitions	2.45	0.38
Participating in regulatory negotiations	2.70***	
Effectiveness of participating in regulatory negotiations	3.38	0.55
Participating in policy dialogues	3.36	
Effectiveness of participating in policy dialogues	3.29	0.52
Participating in other types of online exchanges	2.24	
Effectiveness of other online exchanges	2.24	0.81
Participating advanced notices of proposed rule makings	3.17*	
Effectiveness of participating in advanced notices of proposed rule makings	3.32	0.79

Note: * is significant at the .05 level, two-tail; ** is significant at the .01 level, two-tail; *** is significant at the .001 level, two-tail.

Tab. 6

Per quanto riguarda i primi, il grado d'efficacia potrebbe essere inferiore al grado d'uso a causa di un eccesso di questo dovuto a sua volta all'elevato grado di routine con cui le organizzazioni presentano questi commenti informali. Altra possibile spiegazione potrebbe essere trovata nelle aspettative assegnate alle agenzie dalle organizzazioni: queste invierebbero commenti formali alle prime per soddisfare presunte aspettative in termini appunto di commenti scritti. Altro motivo, il più plausibile, di tale discrepanza potrebbe essere rappresentato dal fine difensivo di tali commenti formali: questi verrebbero qui utilizzati più per rispondere a commenti

apportati da organizzazioni con interessi contrapposti, più che per la loro efficacia. Per quanto riguarda invece i contatti informali post proposta di regolamento, la spiegazione del minor grado di efficacia può essere meramente dovuta ai requisiti legali e procedurali annessi a tale tipo di contatti.

Nella ricerca di Furlong e Kerwin non poteva mancare l'analisi dell'impatto dei nuovi strumenti di comunicazione in termini di uso ed efficacia di questi all'interno del processo di rule making. Nella ricerca del 1992 gli autori non hanno ovviamente inserito alcuna domanda riguardo l'utilizzo di tali strumenti (commenti formali e scambi di opinioni e informazioni online) e quindi non è possibile fare alcun raffronto con i dati della ricerca più recente. In questa hanno posto ai gruppi d'interesse 4 domande relative a tali tecnologie:

- in quale modo monitorano i processi di rule making tramite le informazioni pubblicate online dalle agenzie;
- la frequenza di utilizzo dei commenti formali online;
- la frequenza di partecipazione a scambi di opinioni e di informazioni online;
- l'efficacia di questi due strumenti.

Il 71% delle organizzazioni attive nel rule making ha affermato che utilizzano “often” o “always” le informazioni messe a disposizione online dalle agenzie al fine di tenersi informate. I dati raccolti dagli autori mostrano inoltre che le differenze nell'uso tra le diverse tipologie di gruppi dipende non tanto da questi ma dalle agenzie stesse, le quali utilizzano i mezzi telematici con diversi gradi di incisività.

È possibile vedere (Tab. 7) che ben il 53,4% dei gruppi intervistati ritiene che il fornire commenti formali online attraverso i siti web delle agenzie sia tra gli strumenti con la più alta efficacia, considerando che è solo il 43,1% gli utilizza. Molto minori sono invece uso ed efficacia percepita degli scambi online di informazioni.

Organizational Use and Perceived Effectiveness of Electronic Communication Techniques

	Percent of Groups Responding 4 or 5	Mean Response
Use of written comments in electronic form in response to <i>Federal Register</i> notices	43.1	3.15
Effectiveness of written comments in electronic form in response to <i>Federal Register</i> notices	53.4	3.48
Participation in online exchanges	13.0	2.05
Effectiveness of participation in online exchanges	13.9	2.24

Note: For the use questions, 4 and 5 represent “often” and “always.” For the effectiveness questions these responses represent levels of perceived effectiveness, with 5 representing the highest level.

Tab. 7

È indubbio che questi nuovi strumenti comportino benefici per le agenzie, per la partecipazione pubblica e per i gruppi d’interesse. Le prime vedono semplificarsi la diffusione d’informazioni, la quale favorisce la partecipazione. Oltre questi benefici, i gruppi guadagnano anche maggior produttività, in termini di sviluppo e di diffusione delle proprie proposte.

3.2.5 Lobbying: parlamento o agenzie?

Dopo l’approvazione da parte del Congresso, sono le agenzie regolative a curare l’applicazione e la regolamentazione della legge. Come abbiamo appena visto, l’attività di lobbying viene esercitata sia a livello legislativo che a livello esecutivo, appunto sulle agenzie ed i burocrati che le compongono. Il processo di influenza da parte dei gruppi d’interesse può quindi svolgersi su entrambi i livelli, a discrezione degli stessi gruppi. Ciò che sarebbe interessante capire è in base a quali fattori venga scelto il livello su cui agire, e se possa avvenire un’azione multipla su entrambi.

McKay (2011)⁶³ individua questi fattori partendo due collezioni di dati. La prima, The Washington Representative data, è stata prodotta attraverso interviste a 776 lobbisti attivi a Washington tra il 1978 ed il 1982. Gli autori di tale raccolta di dati, Heinz et al. (1993)⁶⁴, concentrandosi su 4 macro-aree (lavoro, salute, energia ed agricoltura), hanno inserito nell'intervista un elenco di 22 questioni da cui i lobbisti intervistati dovevano sceglierne fino ad un massimo di 5 su cui avessero esercitato attività di lobbying, dichiarando inoltre il tipo dell'attività, la posizione sull'argomento e l'opinione personale sul livello di conflitto su tale questione. Agli intervistati sono state chieste inoltre informazioni relative al numero di gruppi attivi su tale questione, l'ammontare di tempo in cui la questione è rimasta aperta, l'eventuale partigianeria di questa. Altre informazioni richieste riguardavano il lobbista stesso ovvero la sua affiliazione politica, eventuali esperienze in un'agenzia federale o in Congresso (vedi revolving doors), le dimensioni dello staff con cui il lobbista collaborava.

Il secondo set di dati è stato raccolto da Baumgartner e Leech (2001)⁶⁵, il Lobbying Disclosure Data, frutto dei dati raccolti attraverso il Lobbying Disclosure Act del 1995, il quale obbliga i gruppi d'interesse attivi sul suolo statunitense a riportare semestralmente ambiti ed obbiettivi della loro attività di lobbying. Questo set di dati pesca da 19309 report (riferendosi al solo 1996), ognuno dei quali si riferisce ad una organizzazione particolare la quale opera per un cliente particolare su una data questione. Le informazioni contenute riguardano l'ambito generale della questione riportata (lavoro, salute, energia ed agricoltura), ammontare di lobbisti attivi sulla particolare questione, l'ammontare delle spese per l'attività.

⁶³ McKay A. M., *The decision to lobby bureaucrats*, in "Public Choice" 147, 2011.

⁶⁴ Heinz J. P. - Laumann E. O. - Nelson R. L. - Salisbury R. H., *The hollow core: private interests in national policy making*, Harvard University Press, 1993.

⁶⁵ Baumgartner F. R - Leech B. L., *Interest niches and policy bandwagons: patterns of interest group involvement in national politics*, in "Journal of Politics" 63, 2001.

Per utilizzare tali dati, McKay crea tre modelli logit della decisione di svolgere lobbying: sul Congresso rispetto ad entrambi i rami esecutivo e legislativo; su una o più agenzie rispetto ad entrambi i rami; su una o più agenzie rispetto il solo Congresso. Le tabelle che seguono sono il risultato di questi modelli. Le celle rappresentano il numero di volte che la prima opzione è più probabile rispetto la seconda. La tabella 1 ⁶⁶ riporta i risultati dal Washington Representatives data, la tabella 2 quelli dal Lobbying Disclosure Data.

È utile analizzare questi risultati iniziando dal conflitto che si scatena su una particolare questione. La misurazione del conflitto è utile in quanto il suo ampliamento può essere uno strumento, secondo Schattschneider (1960)⁶⁷, per la massimizzazione delle chance di successo perseguita dai gruppi. Coinvolgere più lobbisti su una particolare questione, ed espandere l'azione al ramo legislativo ed a quello esecutivo, sono due modalità di allargare il conflitto. Tramite quindi il giudizio sul grado del conflitto dato dai lobbisti intervistati e dal numero di questi attivi su una particolare questione, vediamo come questi due fattori influiscano sulla scelta relativa a quale settore influenzare. Come mostra la tabella 1, maggiore è il numero di lobbisti attivi su un particolare disegno di legge, maggiore sarà l'attività esercitata su entrambi i rami. Lo stesso avviene all'aumentare del conflitto. È in caso di governo diviso (Presidente eletto tra le fila di un partito e Congresso con maggioranza diversa) che, pur essendo attivi su entrambi i rami, i gruppi mostrano una leggera preferenza verso il Congresso.

⁶⁶ Questa tabella, così come tutte le altre contenute nel presente sottoparagrafo 3.2.5, è tratta da McKay A. M., *The decision to lobby bureaucrats*, in "Public Choice" 147, 2011.

⁶⁷ Schattschneider E. E., *The semisovereign people: a realist's view of democracy in America*, Holt, Rinehart & Winston, 1960.

Table 1 Washington representatives data findings

	Lobby agency vs. both	Lobby Congress vs. both	Lobby agency vs. Congress
Lobbyist saw higher conflict surrounding this proposal (scale of 0–4)	.665 (.063)**	.699 (.048)**	.997 (.125)
Number of lobbyists working on the proposal (count)	.996 (.003)	.999 (.001)	.999 (.003)
Partisan power is divided across branches	.633 (.143)**	1.088 (.203)	.630 (.171)*
Issues tend to concern a small number of parties (scale of 1–5)	1.421 (.115)**	1.179 (.067)**	1.294 (.117)**
Issues tend to have long life (scale of 1–5)	1.108 (.132)	1.015 (.070)	1.197 (.160)
Lobbyist's work tends to be specialized (scale of 1–5)	.988 (.093)	1.088 (.068)	.885 (.089)
Lobbyist tends to work in coalitions	1.161 (.100)*	1.201 (.066)**	1.011 (.099)
Lobbyist lives in D.C. area	.747 (.173)	.916 (.149)	.766 (.180)
Hours worked per week by lobbyist	.981 (.012)	.982 (.008)**	1.011 (.010)
Lobbyist's income category (20 categories)	1.015 (.028)	.981 (.021)	1.039 (.037)
Size of lobbyist's department (scale of 1–5)	1.234 (.098)**	.957 (.054)	1.408 (.135)**
Lobbyist's years at organization	1.002 (.013)	.998 (.008)	.996 (.012)
Party matches president	1.460 (.286)*	.896 (.122)	1.481 (.357)
Party matches both houses of Congress	.317 (.112)**	.761 (.190)	.362 (.143)**
Lobbyist has federal executive branch experience	1.184 (.250)	.607 (.093)**	2.039 (.520)**
Lobbyist has Hill experience	.789 (.213)	1.310 (.200)*	.729 (.238)
Lobbyist employed by business, professional, or trade group	.904 (.242)	.895 (.178)	1.122 (.382)
Lobbyist employed by a public interest group	1.503 (.511)	1.475 (.375)	.961 (.371)
Lobbyist employed by a labor union	2.104 (1.090)	4.278 (1.185)**	.565 (.281)
Agriculture proposal	.927 (.210)	.744 (.126)*	1.313 (.378)

Table 1 (Continued)

	Lobby agency vs. both	Lobby Congress vs. both	Lobby agency vs. Congress
Health proposal	1.205 (.287)	1.502 (.262)**	.846 (.228)
Labor proposal	.539 (.162)**	1.281 (.225)	.338 (.103)**
Observations	1173	1458	613
Prob. > χ^2	.000	.000	.000
Percentage reduction in error	1.83	11.36	18.29
ROC area	.743	.720	.783

Estimates are logit odd ratios, with standard errors clustered on the lobbyist in parentheses. Numbers over 1 indicate that the first option (as listed in the model titles) is more likely than the second option. * $p < .10$; ** $p < .05$

Table 2 Lobbying disclosure data findings

	Lobby agency vs. both	Lobby Congress vs. both	Lobby agency vs. Congress
Lobbyist's client is business, professional, or trade group	1.692 (.272)**	1.192 (.088)**	1.355 (.212)*
Lobbyist's client is a public interest group	1.227 (.393)	1.090 (.151)	1.239 (.405)
Lobbyist's client is a labor union	.689 (.280)	.727 (.168)	.903 (.398)
Number of registered lobbyists	.644 (.031)**	.909 (.019)**	.780 (.031)**
Ln of money spent	.982 (.056)	1.033 (.020)	.908 (.050)*
Agriculture issue	.949 (.262)	.329 (.046)**	3.229 (.949)**
Energy issue	.686 (.200)	.804 (.092)*	.841 (.246)
Health issue	.389 (.114)**	1.247 (.091)**	.314 (.091)**
Labor issue	.709 (.209)	1.570 (.170)**	.452 (.131)**
Observations	7394	14995	9007
Prob. > χ^2	.000	.000	.000
Percentage reduction in error	.00	4.10	.00
ROC area	.678	.592	.638

Estimates are logit odds ratios, with standard errors clustered by lobbyist-client dyad in parentheses. Numbers over 1 indicate that the first option (as listed in the model titles) is more likely than the second option. * $p < .10$; ** $p < .05$

Oltre al conflitto, è il fenomeno del sottogoverno che permette a McKay di approfondire l'analisi. Si tratta del fenomeno per cui burocrati, sottocommissioni del Congresso e pochi gruppi d'interesse, lavorano insieme al fine di promulgare politiche di comune interesse. Il fenomeno del sottogoverno è dovuto sostanzialmente al bisogno di informazioni che hanno i burocrati ed al loro rapporto con quei gruppi d'interesse che gliele forniscono. Questi gruppi, specializzandosi, diverranno col tempo indispensabili per il burocrate il quale creerà così la sua cerchia di "fonti", favorendo quindi gli interessi di questa. Nella tabella 1 troviamo questi fattori che descrivono il sottogoverno, i quali porteranno ad un concentrarsi dell'attività di lobbying non su entrambi i rami, ma su uno in particolare, quello delle agenzie regolative. Questo infatti è il risultato che emerge dalla tabella 1: sebbene la loro specializzazione non sembra influenzare in alcun modo l'azione dei gruppi, quelli attivi sulle questioni che coinvolgono pochi gruppi e su quelle che non si risolvono in tempi brevi tendono ad orientarsi di più verso un solo ramo, quello appunto delle agenzie.

Le variabili contenute in entrambi i data set utilizzati da McKay si riferiscono anche alle risorse di cui dispongono i gruppi attivi, compresi i contatti e le esperienze dei lobbisti, le dimensioni degli staff, i redditi. Maggiori saranno queste risorse e maggiore dovrebbe essere il campo d'azione dei gruppi. Nella tabella 1 i lobbisti che vivono nell'area di Washington D.C., che lavorano più ore alla settimana e che hanno un reddito maggiore, sono più propensi ad esercitare la loro attività su entrambi i rami, mentre coloro che lavorano con uno staff più numeroso sembrano specializzarsi sulle agenzie. Spostando l'attenzione sulla tabella 2 vediamo come, pur essendo due dati non identici, l'aumentare del numero dei lobbisti registrati e quello dei lobbisti attivi su una particolare questione favoriscono la stessa scelta per il gruppo: quella di attivarsi su entrambi i rami piuttosto che uno solo. Sempre la tabella 2 mostra come le maggiori

spese sono correlate con la propensione ad agire sul Congresso, probabilmente per il fatto che agire su questo ramo è più dispendioso rispetto all'altro.

Per quanto riguarda le variabili che si riferiscono alle tipologie di gruppi d'interesse, notiamo notevoli differenze tra i due set di dati. Nella tabella 2 i gruppi d'interesse che rappresentano business tendono ad agire prevalentemente sulle agenzie, mentre nella tabella 1 per questo tipo di gruppi non emergono preferenze. Anche per quanto riguarda i sindacati emergono differenze: la tabella 2 mostra dei sindacati propensi ad attivarsi su entrambi i rami, mentre dalla tabella 1 emerge chiaramente la preferenza per la specializzazione in un ramo, piuttosto che in entrambi, con una predominanza del Congresso. Queste differenze possono tuttavia spiegarsi grazie al fatto che i due set di dati si riferiscono a due momenti temporali diversi, quindi a due climi politici diversi: il Washington Representatives data si riferisce al periodo 1977-1982, in cui la House of Representatives era a maggioranza democratica ed il Senato repubblicana, mentre il Lobbying Disclosure Data si riferisce al 1996, quando tutto il Congresso era guidato dai repubblicani.

Un'ulteriore informazione utile può essere tratta dalle variabili che si riferiscono, in entrambi i set di dati, alle quattro macro-aree: lavoro, salute, energia e agricoltura. Mentre per le questioni relative a lavoro e salute, temi più "politici" e universali, i lobbisti sembrano dedicare maggiori attività al Congresso, le questioni relative all'agricoltura portano i gruppi a favorire l'azione sulle agenzie. Questo risultato è spiegabile come una scelta, da parte del lobbista, di agire sul ramo che ha dato, nella sua esperienza, maggiori frutti su quelle determinate macro-aree.

3.2.6 Lobbying e corruzione nelle economie in transizione

Spesso si ritiene il fenomeno del lobbying correlato esclusivamente ai paesi ricchi e sviluppati, assegnando invece a quelli poveri ed in via di sviluppo un altro mezzo per esercitare influenza politica: la corruzione. Entrambi questi fenomeni sono strumenti finalizzati ad ottenere un vantaggio da parte delle istituzioni politiche, ma sono altresì diversi tra loro.

A parte l'illegalità che caratterizza la corruzione, questi strumenti si differenziano tra loro per altre due caratteristiche. Se la corruzione consiste in uno scambio tra un qualche tipo di favore ed un qualche tipo di bene, il lobbying non si identifica nel semplice trasferimento di risorse sotto forma per esempio di finanziamenti elettorali. Come abbiamo visto, il lobbying spesso consiste in uno scambio di informazioni dal lobbista all'eletto, oppure di appoggio politico sotto qualsiasi forma diversa dal mero trasferimento di denaro.

Seconda, e discutibile, differenza sta nel ruolo preminente del lobbying nei confronti della corruzione. Infatti il lobbying può al tempo stesso influenzare il momento della decisione politica, rendendo così inutile la corruzione, oppure incidere su particolari momenti decisionali al fine di indebolire l'applicazione della legge, e quindi rendere la pratica della corruzione più semplice e sicura per chi intendesse praticarla. Usando una espressione di Campos e Giovannoni (2007), "lobbying can be a substitute for, or a complement to, corruption"⁶⁸.

Questi autori tentano di sciogliere il nodo tra lobbying e corruzione. Il loro lavoro muove da una ricerca, effettuata dalla Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS) insieme alla Banca Mondiale, svoltasi nel 1999 su 3954 manager e

⁶⁸ Campos N. F. - Giovannoni F., *Lobbying, Corruption and Political Influence*, in "Public Choice" 131, 2007.

proprietari di altrettante aziende in 25 paesi in transizione (da economia pianificata ad economia di mercato). Altra fonte di dati per gli autori è un report del 2000, Nations in Transit, della Freedom House.

Le due questioni centrali in questa ricerca sono: i fattori che determinano la scelta da parte di un'azienda di entrare a far parte di un gruppo d'interesse, ed il ruolo giocato dall'appartenenza ad una lobby e dalla corruzione sull'influenza politica di un'azienda.

Quando definiscono corruzione e lobbying come alternativi, gli autori condividono la posizione espressa da Harstad e Svensson (2006)⁶⁹. Questi sviluppano un modello in cui le aziende hanno a disposizione due metodi per guadagnare influenza politica: l'attività di lobbying per modificare le leggi o la corruzione dei burocrati per impedirne l'applicazione. I risultati dell'attività di lobbying sono, in questo modello, molto più stabili e sicuri rispetto a quelli della corruzione, in quanto niente assicura che il soggetto corrotto in passato non imponga all'azienda ulteriori pagamenti futuri. Inoltre, mentre il potere di contrattazione che un'azienda esercita nei confronti di un burocrate è indirettamente proporzionale al livello d'investimenti a cui questa si impegna, il lobbying non è soggetto a tale rapporto.

In questo modello, corruzione e lobbying sono strategie che si escluderebbero a vicenda una volta messe in atto da un'azienda. Il lobbying diverrebbe lo strumento predominante nelle grandi aziende e nei paesi ricchi e sviluppati, mentre la corruzione emergerebbe maggiormente tra le piccole aziende e nei paesi meno sviluppati. Altra caratteristica di questo modello sarà l'effetto negativo dell'instabilità politica sul vantaggio mostrato dall'attività di lobbying: il frequente susseguirsi di governi diversi,

⁶⁹ Harstad B. - Svensson J., *Bribes, lobbying and development*, Centre for Economics Policy Research, 2006.

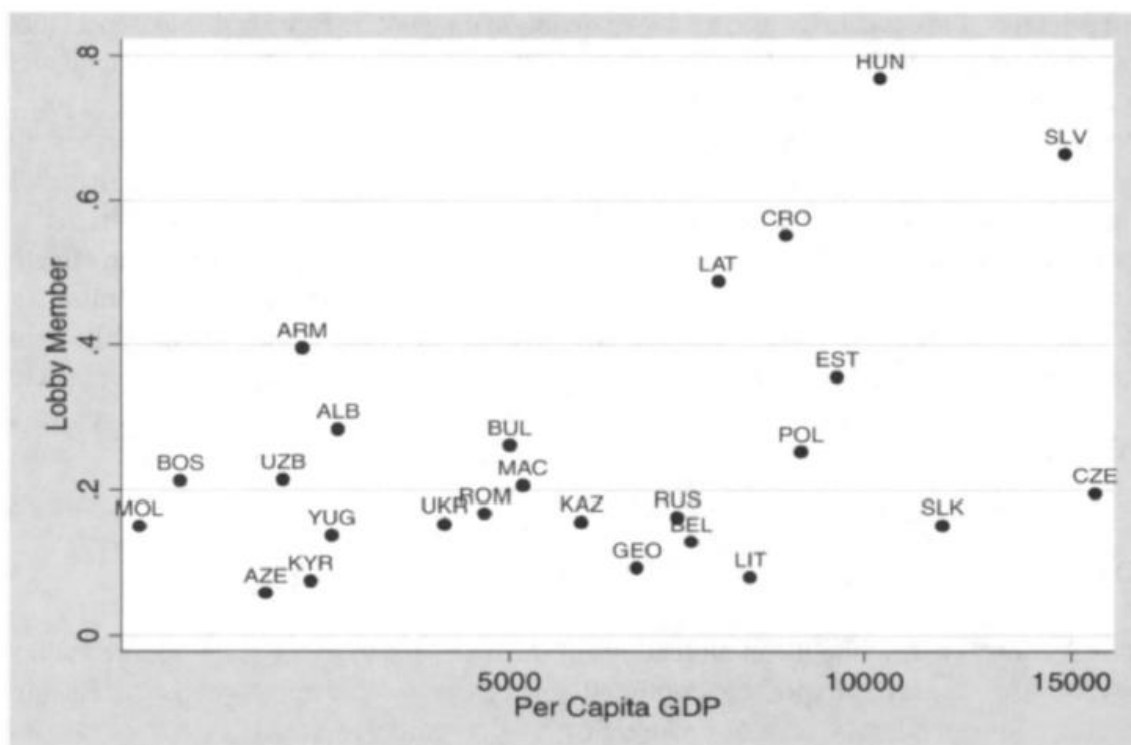
infatti, disinnescando la maggior sicurezza dei risultati dell'attività di lobbying, rendendo necessaria la sua ripetizione su ogni nuova maggioranza politica.

Un altro punto di vista considerato dagli autori è quello di Damania, Fredricksson e Mani (2004)⁷⁰. Questi non guardano a corruzione e lobbying come alternativi tra loro, ma come complementari. Il concetto di fondo di questo modello è che il lobbying non elimina la necessità della corruzione, ma è invece finalizzato ad incidere sull'applicazione delle leggi, in modo da rendere così più facile e sicura la corruzione stessa. Da ciò deriva un contesto in cui l'instabilità politica favorisce l'attività di lobbying: le aziende, essendo soggette al timore che futuri governi meno predisposti a tollerare la corruzione possano rendere questa più difficile da realizzare, investiranno in una attività di lobbying orientata al disturbo dell'applicazione della legge, in modo da creare un ambiente ancora meno propenso ad eventuali futuri cambiamenti politici. Gli autori tentano di discernere tra questi due punti di vista, indagando sui fattori che portano un'azienda ad aderire ad un gruppo d'interesse per esercitare successivamente l'attività di lobbying.

Tornando ai dati forniti dalla BERS, il 25% delle aziende intervistate ha dichiarato di appartenere ad un gruppo d'interesse o ad un'associazione di commercio. Osservando questo dato insieme al PIL pro-capite di ogni paese coinvolto (Fig.1)⁷¹ si nota che all'aumentare di questo aumentano anche le aziende appartenenti ad una qualche lobby, anche se questa correlazione sembra non essere particolarmente alta.

⁷⁰ Damania R. - Fredricksson P. G. - Mani M., *The persistence of corruption and regulatory compliance failure: Theory and evidence*, in "Public Choice" 121, 2004.

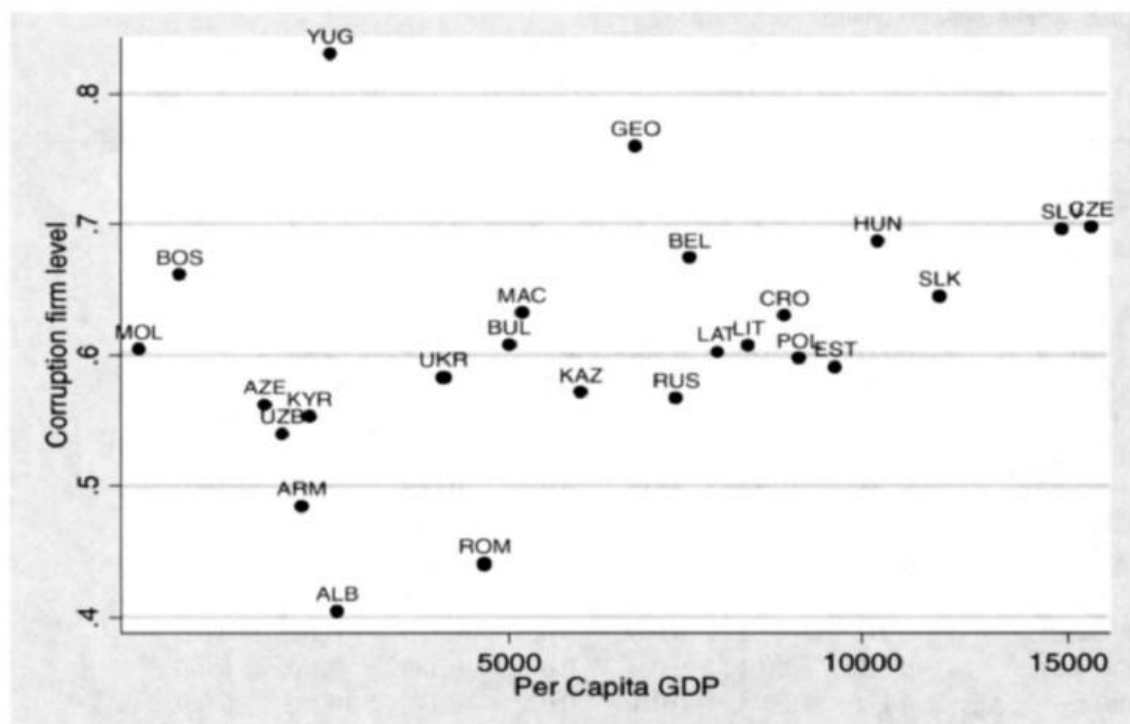
⁷¹ Questa figura, così come tutte le altre contenute nel presente sottoparagrafo 3.2.6, è tratta da Campos N. F. - Giovannoni F., *Lobbying, Corruption and Political Influence*, in "Public Choice" 131, 2007.



Lobby membership and log of per capita GDP: 25 Transition Economies, 1999

Fig. 1

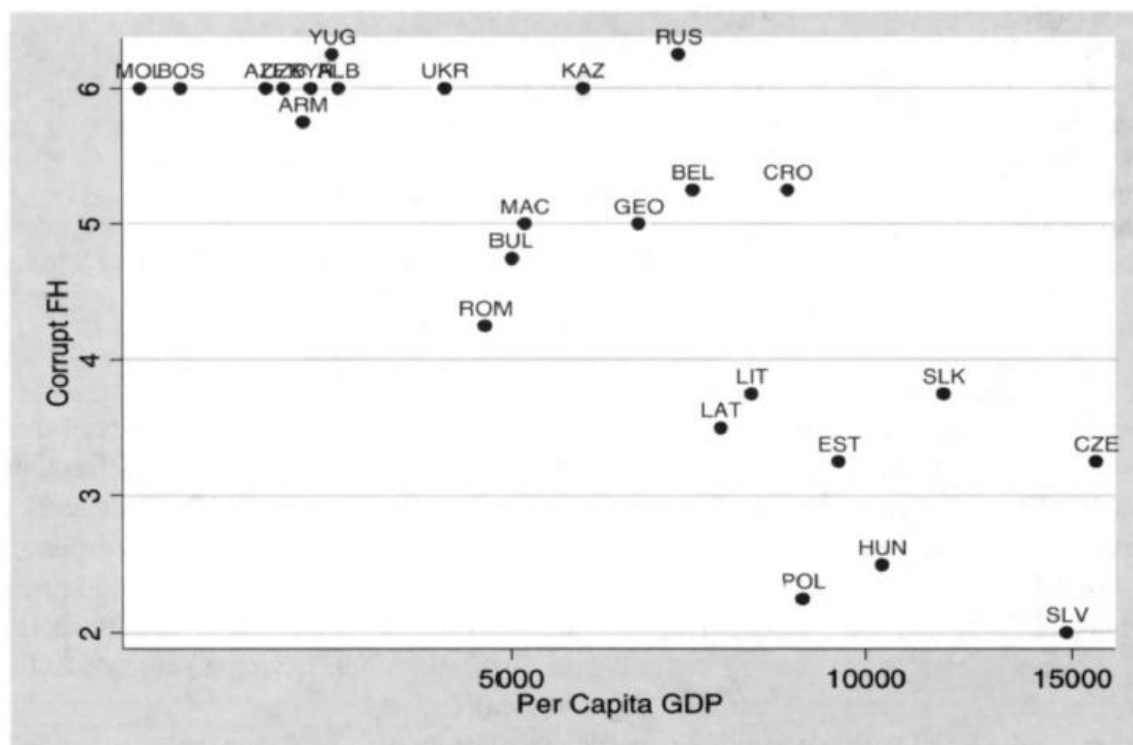
Ai fini della analisi della corruzione, gli autori utilizzano due misure diverse. La prima rileva, in ogni paese, l'esperienza delle aziende con la corruzione. A manager e proprietari è stato chiesto se ritenessero che, nel loro paese, le aziende simili alle loro pagassero ogni anno un ammontare di tangenti pari almeno al 10% dei ricavi. Il 60% delle aziende intervistate ammise che tale fenomeno potesse coinvolgere le aziende del proprio settore nel proprio paese. Questo dato mostra inoltre una correlazione positiva, anche se bassa, tra questa misura della corruzione ed il PIL pro-capite (Fig. 2).



Corruption (firm-based) and log of per capita GDP: 25 Transition Economies, 1999

Fig. 2

La seconda misura della corruzione consiste in una classificazione, utilizzata anche da Damania, Fredricksson e Mani e tratta dal report della Freedom House, che riflette la percezione della corruzione all'interno delle burocrazie, gli interessi in termini di business dei maggiori protagonisti politici, le leggi sulla trasparenza finanziaria ed i conflitti d'interesse, l'efficacia delle iniziative anticorruzione. Questa misura della corruzione classifica ogni paese su una scala da 1 a 7, dal livello più basso a quello più alto di corruzione. Il dato medio, rispettivamente ai paesi in transizione considerati da Campos e Giovannoni, ammonta a 5 per l'anno 1999, ovvero al giudizio "abbastanza alto". Anche in questo caso gli autori rilevano una correlazione con il PIL pro-capite (Fig. 3).



Corruption (country-level) and log of per capita GDP: 25 Transition Economies, 1999

Fig. 3

Oltre al lobbying ed alla corruzione, è l'influenza politica esercitata dalle aziende ad essere misurata dagli autori. Questa riflette la percezione delle aziende sulla loro stessa influenza sul ramo esecutivo, legislativo, sui ministeri e le agenzie regolative: la media dell'influenza percepita dalla totalità delle aziende intervistate va dal 25 al 30% per tutti e quattro i settori.

Altri fattori presi in considerazione dagli autori sono stati: l'anno in cui ha avuto inizio la produzione nell'azienda, le dimensioni di questa in termini di personale, le caratteristiche della proprietà (nazionale, straniera, privata, pubblica), l'eventuale collocazione della sede centrale nella capitale, la presenza di un sistema parlamentare, la stabilità politica espressa in termini di prevedibilità dei provvedimenti dal punto di vista delle aziende ed in termini di probabilità della caduta dell'esecutivo.

Partiamo dagli effetti che le caratteristiche di un'azienda hanno sulla sua scelta di entrare a far parte di un gruppo d'interesse. La ricerca mostra come le dimensioni dell'azienda hanno un impatto positivo sulla decisione di adesione ad un'organizzazione: le aziende di grandi dimensioni, ovvero con 200 o più dipendenti, vedono aumentare la loro probabilità di far parte di un gruppo d'interesse di un 15-17%.

Dal punto di vista della proprietà, gli autori individuano in quella straniera un altro fattore che aumenta la probabilità di adesione ad una lobby (8%), mentre sembrano non avere effetti sull'adesione la proprietà pubblica o privata dell'azienda. Infine, sembra positivamente correlata con l'adesione ad un gruppo d'interesse la collocazione della sede principale nella capitale.

Dal punto di vista dell'effetto sull'adesione imputabile allo sviluppo economico, misurato attraverso il PIL pro-capite, questo sembra essere nettamente positivo, mostrandoci inoltre come l'utilizzo del lobbying come strumento di persuasione sia un fenomeno importante anche nei paesi meno sviluppati e non solo in quelli pienamente sviluppati e ricchi.

Per quanto riguarda la corruzione, questa sembra avere un significativo effetto negativo sulla scelta di adesione ad un gruppo d'interesse: in un paese che dovesse passare dal non essere corrotto all'esserlo, le aziende soffrirebbero una diminuzione della probabilità di far parte di una lobby pari al 3%. Risultato simile si ottiene utilizzando il livello di corruzione misurato attraverso l'esperienza delle aziende nei confronti della corruzione. Questa correlazione negativa conferma il punto di vista di Harstad e Svensson (2006), ovvero una concezione di lobbying e corruzione come alternativi tra loro.

In termini di caratteristiche del sistema politico-istituzionale, analizzando il rapporto tra adesione ad un gruppo d'interesse e le due misure di stabilità politica sopra

citare, sia nel caso in cui le politiche siano prevedibili, sia nel caso in cui sia improbabile una caduta dell'esecutivo, otteniamo un incremento del 3.5% della probabilità di adesione ai gruppi d'interesse. Altro fattore correlato positivamente con l'adesione è la presenza di un sistema parlamentare, il quale ne aumenta la probabilità del 15%. Un sistema come questo infatti, aumentando il numero dei veto players, cioè di coloro con cui sarà necessario contrattare per ottenere un beneficio, favorisce molto l'attività di lobbying.

Infine, quali fattori determinano l'influenza percepita da un'azienda sui quattro settori chiave? I risultati degli autori mostrano come l'adesione ad un gruppo d'interesse faccia aumentare l'influenza che le aziende percepiscono di avere su tutti e quattro i settori. In particolare, un incremento dell'1% della probabilità di adesione aumenta la percezione d'influenza sull'esecutivo del 16%, mentre l'effetto sulle agenzie regolative sarà inferiore. Al contrario, la corruzione non sembra aver alcun effetto significativo sulla influenza percepita.

Altri fattori che incidono sull'influenza percepita dalle aziende sono le caratteristiche di questa: mentre la proprietà privata sembra avere un impatto negativo, quella pubblica ha un impatto positivo dovuto al maggior numero di contatti con le istituzioni. In ultimo, anche la proprietà straniera incide sull'influenza percepita, soprattutto sull'esecutivo. Ulteriore fattore che incide positivamente sull'influenza è la stabilità politica misurata in prevedibilità dei provvedimenti, mentre non sembra esserci una significativa correlazione con il livello di sviluppo del paese (PIL pro-capite).

Abbiamo quindi visto che lobbying e corruzione sono alternativi l'uno all'altra e che il fenomeno del lobbying non è semplicemente appartenente ai paesi con un'economia più stabile. Per questi motivi il lobbying sembra essere considerevolmente più efficace rispetto alla corruzione.

3.2.7 La popolazione dei gruppi d'interesse

I gruppi d'interesse esercitano l'attività di lobbying nei confronti del Congresso, delle agenzie regolative e delle nomine per la Corte Suprema. Ogni proposta di legge, di regolamento o nomina vede partecipare, e subisce l'influenza di, diverse tipologie di organizzazioni. Spostando l'attenzione dalla qualità alla quantità, possiamo chiederci per quale motivo il numero dei gruppi attivi su una particolare questione o proposta varia rispetto ad altri frangenti.

Baumgartner e Leech (2001)⁷², utilizzando dati generati dal Lobbying Disclosure Act (LDA), individuano importanti variazioni tra i diversi ambiti a cui può appartenere una questione oggetto di lobbying, con popolazioni di gruppi d'interesse che vanno da una singola lobby a più di 300. Partendo dal lavoro di Baumgartner e Leech (2001), Dusso (2010)⁷³ cerca di capire a cosa siano dovute tali differenze in senso quantitativo, quindi quali fattori incidano sul numero di gruppi d'interesse che cercano di esercitare influenza su una particolare questione.

La maggior parte degli studi precedenti a Dusso (2010) si è concentrata maggiormente sui gruppi o sulle caratteristiche dei legislatori. Nel primo caso, ciò può essere dovuto alle difficoltà a cui sono sottoposti gli individui quando cercano di raggiungere obiettivi ed interessi collettivi. Di conseguenza queste ricerche si sono concentrate su quelle risorse e tecniche utili ai gruppi per superare tali difficoltà dell'azione collettiva: il supporto finanziario, l'ammontare dei membri e dello staff. Per quanto concerne invece le caratteristiche dei legislatori, altri ricercatori hanno concentrato i propri sforzi per capire i tratti che fossero capaci di attirare i gruppi d'interesse, come le preferenze in termini di politiche o l'appartenenza a commissioni.

⁷² Vedi nota 65.

⁷³ Dusso A., *Legislation, Political Context, and Interest Group Behavior*, in "Political Research Quarterly" 63, 2010.

Queste ricerche non hanno però indagato sui fattori che risolvono la questione posta da Dusso.

Per cercare di sopperire a ciò l'autore si allontana dal punto di vista particolare e fa sua un'ottica più vasta, adottando alcuni strumenti usati in passato da Gray e Lowery (1996a)⁷⁴ e (1996b)⁷⁵. Dusso utilizza un modello che comprende le popolazioni di gruppi d'interesse, non concentrandosi sulle caratteristiche dei protagonisti del fenomeno, ma sull'ambiente politico in cui il fenomeno si sviluppa. Questo ambiente incide sui protagonisti del fenomeno, sulla loro numerosità. Quindi caratteristiche e strumenti dei gruppi d'interesse non vengono sconfessati: semplicemente si sposta l'attenzione ad un livello macro.

L'autore utilizza il modello Energy-Stability-Area (ESA) di Gray e Lowery. Questo modello si concentra sulla centralità delle caratteristiche dell'ambiente, quello politico, per determinare la densità e l'attività dei sistemi d'interesse. Mentre il fattore *area* corrisponde ai potenziali gruppi d'interesse latenti, il fattore *energy* si riferisce a quegli stimoli, quali nuove opportunità di soddisfare gli interessi del gruppo o eventuali pericoli provenienti dalle decisioni politiche, capaci di attivare questi gruppi latenti. È questo modello che rende possibile, secondo Dusso, la spiegazione delle grandi variazioni individuate tra le popolazioni di gruppi d'interesse, da Baumgartner e Leech (2001). È l'azione politica del legislatore che fornisce energia, che attiva i gruppi d'interesse, definendone quindi anche le popolazioni.

Dusso inizia il suo lavoro misurando, grazie ai dati prodotti dal LDA, l'attività dei gruppi d'interesse su un campione casuale di disegni di legge proposti durante il 104esimo Congresso. Ogni gruppo attivo, infatti, in base alle disposizioni del LDA,

⁷⁴ Gray V. - Lowery D., *Environmental limits on the diversity of state interest organization*, in "Political Research Quarterly" 49, 1996a.

⁷⁵ Gray V. - Lowery D., *The population ecology of interest representation: Lobbying communities in the American states*, University of Michigan Press, 1996b.

deve presentare semestralmente un report in cui elenca ogni questione e disegno di legge su cui ha esercitato l'attività di lobbying nei sei mesi precedenti.

Per quanto riguarda il fattore *area*, è importante definire quelle che sono appunto le aree, le questioni intorno a cui i gruppi d'interesse dovrebbero coagularsi. Se Baumgartner e Leech individuano ben 137 differenti macro-questioni, Dusso preferisce ridurne le differenziazioni, rifacendosi alla scelta fatta da altri ricercatori nel passato: adottare le categorie in cui le giurisdizioni sono suddivise tra le varie commissioni del Congresso statunitense. Vengono così incrociati i dati prodotti dal LDA con le giurisdizioni di queste commissioni, scegliendo il Commerce Committee come comparazione, visto che la portata della sua giurisdizione è tale da permettere una chiara e diretta prospettiva riguardo agli altri. Ciò che l'autore si aspetta è che i disegni di legge assegnati alle altre commissioni subiranno l'attività di lobbying da parte di un numero inferiore di gruppi d'interesse.

Altra variabile considerata da Dusso è quella fornita dal Congressional Research Service, il quale fornisce un codice ad ogni disegno di legge in base alle questioni toccate. L'autore, per raccogliere questo dato, non fa altro che contare i diversi codici assegnati ad ogni disegno di legge in modo da avere una misura ulteriore delle questioni che questi toccano. Più sarà alto il numero di questioni coinvolte da un disegno di legge e maggiore dovrebbe essere il numero di gruppi d'interesse attivi sul tale disegno.

Come abbiamo visto, è l'azione politica del legislatore ad attivare le lobby latenti. L'azione politica non farà altro che produrre segnali ai quali potrebbero rispondere o meno i gruppi d'interesse. Per misurare ed utilizzare tale azione politica, Dusso definisce otto "energy variables" da includere nel suo modello ESA:

- il tenersi o meno di udienze riguardo al disegno di legge;
- l'arrivo alla House o al Senato del disegno di legge;

- il numero dei parlamentari (sponsor) che hanno sottoscritto il disegno;
- la citazione del disegno da parte dei media, nell'anno 1995;
- la citazione del disegno da parte dei media, nell'anno 1996;
- se l'esercizio dell'ultima attività di lobbying è avvenuto nel primo, nel secondo o nel terzo trimestre del 1996.

Per quanto riguarda gli effetti di queste variabili:

- se si terranno udienze o se il disegno raggiungerà il Congresso, dovrebbe aumentare anche la popolazione di gruppi d'interesse attivi;
- allo stesso modo, maggiore sarà il numero di sponsor, maggiore sarà il numero di gruppi d'interesse coinvolti;
- l'attenzione dei media dovrebbe provocare anch'essa un effetto simile sulla popolazione dei gruppi;
- più tempo sarà passato dall'ultima attività di lobbying sul disegno, minore sarà la popolazione attiva su di esso.

Nel modello di Dusso, infine, la stabilità non viene presa in considerazione come in quello di Gray e Lowery. Ciò è dovuto al fatto che questa ricerca si riferisce ai soli anni 1995 e 1996: in un periodo di tempo breve come questo non è possibile rilevare quei cambiamenti i quali, incidendo sulla stabilità, potrebbero incidere sulla popolazione.

Analizzando i risultati del suo modello ESA, Dusso afferma come le “energy variables” forniscano supporto alla sua ipotesi che l'ambiente politico, in particolare l'azione del legislatore, sia centrale per l'attivazione dei gruppi d'interesse. La partecipazione alle udienze, l'arrivo in aula del disegno di legge e l'ammontare di sponsor, sono tre fattori che incidono positivamente sulla popolazione di lobby attive. Al contrario, le due variabili relative alla visibilità del disegno di legge apportata dai

media non incidono altrettanto, mostrando come col passare del tempo, l'influenza dei media sui gruppi vada scemando.

Rimanendo al fattore temporale, per quanto riguarda le tre variabili legate ai periodi di inattività dei gruppi sul disegno, i risultati di Dusso confermano anche qui le sue previsioni: più tempo sarà passato dall'ultimo intervento di lobbying sul disegno di legge, meno sarà probabile che dei gruppi d'interesse esercitino tale attività nel periodo successivo. Infine, anche le variabili legate alle giurisdizioni delle commissioni ed all'ammontare delle questioni coinvolte dal disegno sono correlate positivamente alle dimensioni della popolazione.

Questi risultati mostrano come sia l'ambiente politico, cioè l'attività del Congresso, ad incidere in modo preponderante sul numero di gruppi d'interesse attivi su una particolare questione, che sia un disegno di legge od una nomina.

3.3 Conclusioni

In questo capitolo abbiamo visto che i contributi elettorali elargiti dai gruppi d'interesse preparano il terreno per l'attività lobbistica e al tempo stesso forniscono un segnale sulla portata quantitativa di tale attività. Inoltre, è venuta meno la supposta superiorità dei contributi elettorali sul lobbying, confermando al contrario un rapporto di definizione del secondo da parte del primo.

Altra assunzione che viene meno, è quella relativa a quali congressmen subiranno pressioni: il lobbista non ha interesse a contattare i membri del Congresso con intenzioni di voto già aderenti agli interessi che rappresenta, ma piuttosto concentrerà tempo e risorse sui parlamentari ancora non allineati. È solo in funzione antagonista che

il lobbista si rivolgerà ai congressmen con posizioni simili alle sue, ma solo per contrastare l'attività di lobbying di altri lobbisti.

Abbiamo poi visto che il lobbying si compone di tre tipi di attività: prese di posizione, raccolta e la diffusione di informazioni ed il grassroots lobbying. Tali attività non vengono espletate solo nei confronti del ramo legislativo, ma anche sull'esecutivo e sulle sue numerose agenzie. È emerso inoltre come la partecipazione ai processi regolamentativi sia di fondamentale importanza per i gruppi d'interesse, tanto quanto lo è il lobbying nelle sue forme più classiche.

È stata inoltre smentita la convinzione secondo cui corruzione e lobbying siano rispettivamente legati a paesi in via di sviluppo e a paesi ricchi, mostrando come il rapporto tra questi due fenomeni sia invece alternativo, e prescinda dalla situazione economica del paese in cui si concretizzano.

Infine, abbiamo notato che la numerosità dei gruppi d'interesse attivi dipende dall'ambiente politico-parlamentare, e non tanto dalle caratteristiche delle lobbies o dei legislatori.

CONCLUSIONI

Partendo dagli strumenti fornitici dalla Public Choice, abbiamo analizzato il fenomeno del lobbying negli Stati Uniti, sia dal punto di vista delle norme che lo regolano, che del funzionamento e degli effetti di questo.

Il capitolo primo, incentrato sull'opera *Il Calcolo del Consenso* di Buchanan e Tullock, mostra come le scelte collettive, costituzionali e ordinarie, vengano prese, soffermandosi appunto su quelle che sono, e dovrebbero essere, tali regole decisionali, guidate dalla razionalità e dall'interesse dei singoli individui. Qui l'individualismo si lega al contrattualismo, individuando nella regola dell'unanimità l'unica capace di garantire un contratto sociale, una Costituzione, che garantisca un accordo positivo e benefico per tutti i partecipanti.

Non è solo nella fase costituzionale che l'unanimità sortisce i suoi effetti. Se infatti le modifiche costituzionali debbono esser prese solo all'unanimità, al fine di garantire un beneficio per ogni singolo individuo, le scelte ordinarie, post-costituzionali, saranno prese con regole decisionali di volta in volta diverse e comunque meno stringenti della regola dell'unanimità. Qui infatti entra in gioco il costo della decisione, o meglio i costi. Se da un lato allargare il consenso necessario assicura decisioni favorevoli in senso direttamente proporzionale, dall'altro ciò fa aumentare esponenzialmente i costi della macchina decisionale dello Stato. D'altro canto, limitare l'inclusività della regola condanna le minoranze che si avvicenderanno nei rispettivi momenti decisionali a non ottenere alcun beneficio dalla decisione, o addirittura a pagare il beneficio altrui, se non a subirne un danno. Ma sarà nella Costituzione, approvata appunto all'unanimità, che dovranno essere anticipate tali modalità di

decisioni ordinarie: saranno così previste maggioranze e procedure diverse a seconda della tipologia di decisione da prendere.

Qui si annida però il pericolo. La previsione di regole meno inclusive dell'unanimità, come quella della maggioranza assoluta, ed inoltre la stigmatizzazione del logrolling e della compravendita dei voti, possono portare, ed anzi portano, a conseguenze negative per le minoranze che si avvicendano di volta in volta. È il rischio della "tirannia della maggioranza" evocato per esempio da John Stuart Mill. Questi rischi si moltiplicano poi con l'utilizzo della democrazia rappresentativa: qui le regole vengono spesso prese a maggioranza da individui, i rappresentanti eletti, anch'essi razionali e tendenti alla massimizzazione della propria utilità. Si otterranno così situazioni sub-ottimali, in cui gruppi d'individui prevarranno su altri imponendo così decisioni e costi.

Su questo comportamento opportunistico degli individui e quindi dei loro rappresentanti, si innesta l'attività di lobbying. È in questo processo decisionale ordinario che i gruppi d'interesse cercheranno di influenzare il decisore pubblico, il rappresentante, in modo da ottenere decisioni favorevoli. Una modalità per fare ciò sarà ad esempio il logrolling, analizzato anch'esso da Buchanan e Tullock, ovvero lo scambio di voti tra rappresentanti. Anche se gli eletti potrebbero realizzare tali scambi autonomamente, l'esperienza americana mostra come i gruppi d'interesse, tramite i lobbisti, si pongano come intermediari tra i vari membri del Congresso.

Se questa combinazione di individualismo e regola della maggioranza espone la collettività a questi rischi, i gruppi di pressione, a mio parere, possono ridurli. Se infatti la decisione non è altro che un accordo, l'attività dei lobbisti può divenire un aiuto al processo decisionale democratico. Tale attività fornisce infatti al tempo stesso maggiori informazioni a chi dovrà prendere tali decisioni, i rappresentanti, e l'opportunità agli

altri individui di incidere sul processo decisionale non solo attraverso il voto elettorale, ma anche attraverso l'azione collettiva realizzata con i gruppi d'interesse.

Il capitolo secondo ha illustrato le normative che regolano, ed hanno regolato, lobbying e finanziamenti politico-elettorali negli Stati Uniti. Per quanto riguarda la prima abbiamo visto che è solo nel secondo dopoguerra che, grazie al Federal Regulation of Lobbying Act, l'attività di lobbying viene regolata e riceve una prima definizione. Nel 1995, con la normativa voluta dal Presidente Clinton, la definizione di lobbista viene poi allargata anche a coloro che partecipano alle fasi preliminari di preparazione del lobbying. Gli scandali susseguitisi fino ai primi anni del terzo millennio hanno in seguito portato all'inasprimento delle pene attraverso l'Honest Leadership and Open Government Act del 2007. Questo, oltre che prevedere pene più severe, ha concentrato l'attenzione anche sul piano della trasparenza, prevedendo maggiori obblighi di pubblicità, adattando la normativa alle nuove tecnologie della comunicazione.

La normativa di regolazione del lobbying è stata oggetto delle attenzioni della Corte Suprema solo negli anni 50, in particolare con le sentenze *United States v. Rumely* e *United States v. Harriss*. Queste hanno ristretto la definizione di lobbista contenuta nella normativa del 1946, giustificando tale decisione con la tutela del diritto costituzionale di petizione contenuto nel Primo Emendamento.

Di tutt'altra portata è stato l'intervento della Corte Suprema sulla normativa che regola finanziamenti e spese elettorali. Infatti, il FECA del 1971, il quale ha tra l'altro inciso non poco su spese e contributi elettorali, è stato fortemente modificato dalla sentenza *Buckley v. Valeo*. Questa, come abbiamo visto, ha basato la sua dichiarazione di incostituzionalità sulla difesa della libertà di parola esercitata attraverso l'uso del denaro. Pur confermando i limiti ai contributi elettorali individuali, questa sentenza ha

scelto infatti di salvaguardare la libertà di parola senza limitazione alcuna, assestando un fortissimo colpo ai limiti imposti dal FECA. Si è espanso così il fenomeno dei PACs, regolato successivamente dal McCain-Feingold Act del 2002. Anche tale norma è stata poi coinvolta in una sentenza del 2003, con la quale la Corte ha però cambiato la propria giurisprudenza, ammettendo le nuove limitazioni previste, in modo da bilanciare la salvaguardia della libertà di parola con la prevenzione al rischio di corruzione. Con fare schizofrenico, dovuto forse alla nomina politica dei suoi componenti, la Corte ha di nuovo cambiato opinione nella sentenza *Citizens United v. FEC* del 2010, con cui ha abolito qualsiasi limite a spese e comunicazioni indipendenti, giustificando di nuovo tale decisione con la salvaguardia della libertà di parola. Un'altra sentenza dello stesso anno ha aperto poi la strada ai cosiddetti super PACs: comitati capaci di gestire enormi somme senza limitazione alcuna in termini di finanziatori, ammontare e spese. Infine, la sentenza dell'aprile 2014 ha confermato la tendenza della Corte di eliminare qualsiasi tipo di vincolo o limite alle spese ed ai contributi elettorali.

È il capitolo terzo che ci ha permesso di analizzare l'effetto di tali norme sull'attività di lobbying, attraverso l'impatto sulla realtà politico-istituzionale americana. Abbiamo visto infatti come e quanto sia centrale l'attività di lobbying all'interno del sistema politico statunitense. Se da una parte i contributi elettorali elargiti dai gruppi d'interesse preparano il terreno per l'attività lobbistica, dall'altra ci forniscono un'indicazione sulla portata quantitativa di tale attività. Inoltre, viene meno la presunta superiorità, sia in termini di risorse che di importanza, dei contributi elettorali sul lobbying, confermando invece un rapporto definitorio tra questi due: i contributi non determinano il comportamento di voto dei parlamentari, bensì i soggetti e le questioni su cui si eserciterà l'attività di lobbying.

Altro convincimento che viene meno, è quello relativo a quali congressmen subiranno pressioni. Il lobbista, infatti, non ha interesse a contattare quei membri del Congresso a esso già vicini, ma piuttosto concentrerà tempo e risorse sui parlamentari ancora non convertiti alla propria causa. È solo successivamente che il lobbista si rivolgerà ai congressmen “amici”, ma solo per contrastare l’attività di lobbying degli agenti antagonisti.

Abbiamo inoltre visto che il lobbying si compone sostanzialmente di tre tipologie di attività: le prese di posizione, ossia dichiarazioni e deposizioni che permettono ai gruppi lobbistici di condividere le proprie posizioni; la raccolta e la diffusione di informazioni attraverso gli strumenti più o meno tipici, come l’advertising e l’attività di lobbying diretto; il grassroots lobbying, il quale, attraverso vari strumenti consegna l’informazione lobbistica ai decision makers sfruttando il media per antonomasia: l’opinione pubblica.

Non è solo il Congresso, il ramo legislativo, a subire le pressioni e le influenze dei lobbisti, ma anche l’esecutivo e le numerose agenzie di regolamentazione riconducibili a questo. Sebbene l’utilizzo degli strumenti di lobbying cambi in base al tipo di gruppo d’interesse, emerge come la partecipazione ai processi regolamentativi sia fondamentale per la stragrande maggioranza dei gruppi d’interesse, assumendo un’importanza simile o addirittura maggiore rispetto alle attività classiche, come il lobbying diretto od il grassroots lobbying.

È stato inoltre sviscerato il rapporto tra lobbying e corruzione. L’analisi dei dati relativi a 25 paesi in transizione ci ha mostrato come, seppur il lobbying sia considerevolmente più efficace della corruzione, questi siano alternativi l’uno all’altra e che il fenomeno lobbistico non sia presente solo ed esclusivamente nei paesi con economie più stabili e prospere.

Infine, abbiamo notato che la numerosità dei gruppi d'interesse attivi da un punto di vista lobbistico, non dipende tanto dalle caratteristiche di questi o dei legislatori, ma dall'ambiente politico. L'attività parlamentare, infatti, incide in modo predominante sul numero di gruppi e lobbisti operanti su una particolare questione.

APPENDICE

La normativa italiana sul lobbying

Una domanda che sorge spontanea riguarda quali siano le norme che regolano l'attività di lobbying nel nostro paese. A livello nazionale non esiste normativa alcuna che regoli l'attività di lobbying e dei gruppi di pressione, anche se dal 1948 sono stati numerosi i disegni di legge che hanno tentato di mettere ordine in tale ambito. Riprendendo la suddivisione cronologica usata dal Petrillo⁷⁶ possiamo dividere i tentativi di normazione nel nostro paese in tre periodi: dal 1976 al 1988, dall'1988 al 2006 e dal 2007 ad oggi.

La prima proposta di legge, presentata dal deputato Sanese nella VII legislatura, confondeva il lobbista con l'addetto alle pubbliche relazioni, obbligando tutti i rappresentanti di interessi ad iscriversi ad un apposito albo. Nella legislatura successiva lo stesso deputato ha presentato di nuovo lo stesso disegno di legge, ed a questo si aggiunsero le proposte dell'on. Ichino da una parte e dei senatori Salerno, De Zan, Carollo e Mezzapesca dall'altra. Di nuovo si faceva confusione tra lobbista ed esperto di pubbliche relazioni. A causa dello scioglimento delle camere nel 1983, tali proposte si risolsero in un nulla di fatto.

Altre quattro proposte furono presentate nella IX legislatura, rispettivamente dai deputati Cristofori, Francese, Mezzapesca e Facchetti. Tutti questi disegni di legge prevedevano un albo pubblico dei lobbisti che esercitavano pressioni sul decisore pubblico, riconducendo però a questo i soli membri del ramo legislativo. Salvo la proposta dell'on. Facchetti, tutte le altre davano una interpretazione prettamente negativa del fenomeno del lobbying, ignorando la funzione informativa e

⁷⁶ Petrillo P. L., *Democrazie sotto pressione*, Giuffrè Editore, 2011.

rappresentativa di questo. La stessa fine infruttuosa fecero altre tre proposte presentate nella X legislatura.

La seconda fase, che va dal 1988 al 2006, inizia con un'intervista dell'allora Ministro per le riforme istituzionali, Antonio Maccanico, il quale legava la regolamentazione delle lobbies alla riforma del sistema elettorale e del finanziamento dei partiti. Nel 1989 venne presentata una proposta dal deputato Aniasi, ma non fu mai discussa dalla commissione competente. Durante la legislatura successiva lo stesso deputato presentò lo stesso disegno di legge, il quale non venne assegnato ad alcuna commissione. Nella XII legislatura il deputato Paraboni, insieme ad altri onorevoli, presentò un'ulteriore proposta, ma anche questa, pur essendo assegnata alla Commissione Lavoro, non fu mai discussa. Tutti questi disegni di legge perpetuavano la confusione tra lobbista e responsabile delle pubbliche relazioni, riconfermando inoltre la visione negativa del fenomeno.

Durante la XII legislatura venne poi istituita una commissione speciale presso la Camera dei Deputati, in cui si intendevano discutere nuove norme relative alla corruzione: il lobbying venne di nuovo accostato a questo fenomeno. La commissione produsse un disegno di legge che conteneva, tra le altre cose:

- una distinzione tra lobby che tutelano interessi privati, a cui si applicavano le disposizioni seguenti, e lobby che tutelano interessi pubblici, escluse dall'applicazione;
- una definizione di lobbying che non includeva l'attività centrale del lobbying, ovvero quella di persuasione;
- l'obbligo alla registrazione, presso due registri tenuti presso Parlamento e Presidenza del Consiglio, in cui il lobbista doveva indicare interessi, soggetti che si intendeva contattare;

- una relazione semestrale sull'attività lobbistica svolta;
- il divieto, per ex parlamentari e dipendenti pubblici, di ricoprire incarichi di lobbista nei tre anni successivi al termine del mandato.

Tali norme furono però successivamente stralciate dall'Aula.

Nello stesso anno, il senatore Manconi presentò un disegno di legge con contenuti di gran lunga migliori, ravvisabili nella stessa relazione introduttiva: si riconosceva qui il “problema lobby” inteso come duplice timore del legislatore: da una parte la preoccupazione di avallare un comportamento illecito, dall'altra, di regolare un campo fuori dalla portata dello stesso Parlamento. La proposta Manconi andava nella direzione di realizzare un sistema inclusivo simile a quello statunitense, in cui agli obblighi per i lobbisti, fossero affiancati anche diritti, quali lasciapassare, accesso ad archivi, assistenza da parte di un ufficio interno delle Camere. Tale disegno, presentato nel 1996, fu assegnato alla Commissione Affari costituzionali solo nel 1998, ma da questa non fu mai discusso.

Nel corso della XIV legislatura furono presentati altri 6 disegni di legge, di cui solo tre furono assegnati alla Commissione Affari costituzionali ben 4 anni dopo, nel 2005. Tutti queste proposte fecero passi avanti, riconoscendo i gruppi d'interesse come parte del sistema politico-istituzionale, prevedendo un albo d'iscrizione e una relazione semestrale sull'attività svolta, programmando l'adozione di codici di condotta per i lobbisti e disponendo sanzioni per i parlamentari. Altro punto in comune, seppur negativo, tra queste proposte era l'esclusione, dalla definizione di lobbista, di coloro che svolgessero saltuariamente tale attività. Nessuno di tali disegni arrivò in Aula, causa termine della legislatura.

Nella legislatura successiva furono riproposti cinque di questi disegni di legge, a cui se ne aggiunse un altro proposto dall'on. Mura, il quale legava le norme relative al

lobbying con la riduzione della spesa per i rimborsi elettorali ed all'attuazione degli articoli 39 e 49 della Costituzione. Tale disegno, così come gli altri, non venne esaminato da nessuna commissione.

Nel 2007 inizia la terza ed ultima, per il momento, fase di proposte di legge in tema di lobbying. È in quest'anno infatti che il Consiglio dei Ministri approva il disegno di legge Santagata, dal nome dell'allora Ministro per l'attuazione del programma. Tale proposta, trasmessa al Senato, prevedeva non solo obblighi per i lobbisti ma, come il ddl Manconi, particolari facoltà per questi, quale la possibilità di presentare e documenti ai parlamentari. In questo modo, il ddl Santagata andava nella direzione di includere nel processo decisionale la figura del lobbista, in modo da obbligarlo inoltre alla trasparenza. A tal fine, il disegno di legge prevedeva non solo l'obbligo per i lobbisti di riportare semestralmente la loro attività, ma anche per gli stessi parlamentari di citare l'azione lobbistica "subita" all'interno delle relazioni illustrative ai disegni di legge, in modo da realizzare così una sorta di doppia trasparenza, proprio come avviene nelle commissioni parlamentari proprie del Congresso statunitense.

Forse l'unica macchia del ddl Santagata, similmente alla legislazione statunitense in materia, era relativa all'enforcement, ovvero all'applicazione effettiva delle norme contenute. Il disegno di legge prevedeva infatti che fosse il CNEL ad occuparsi di queste nuove funzioni, senza però nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Tale rischio non venne comunque corso, in quanto la caduta del secondo Governo Prodi impedì l'esame del provvedimento da parte dell'Aula.

Nella successiva XVI legislatura sono state presentate ben quindici nuove proposte di legge, nessuna delle quali è stata esaminata dall'Aula. Un importante provvedimento è stato però approvato durante questa legislatura, anche se di derivazione governativa. Nel febbraio 2012 è stato istituito, attraverso appunto un

decreto ministeriale del Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali, l'Elenco dei lobbisti del settore agro-alimentare. Se questi intendono partecipare alle consultazioni precedenti le fasi di elaborazione di disegni di legge e regolamenti ministeriali in materia, attraverso proposte, studi e documenti, devono appunto registrarsi presso tale elenco. La registrazione deve indicare: i propri dati anagrafici, quelli del datore di lavoro o i dati del soggetto committente, l'interesse che si intende rappresentare, le risorse economiche e umane di cui dispone. Altri obblighi, pena esclusione, sono la presentazione di una relazione annuale dell'attività lobbistica svolta nei confronti del ministero, nell'ambito delle consultazioni a cui si è partecipato. Vantaggi ulteriori di tale registrazione sono: il diritto a ricevere informazione tempestiva sui provvedimenti in preparazione del Governo e la possibilità di esprimere valutazioni prima della decisione finale.

Sempre il Governo Monti ha poi pubblicato, nell'autunno successivo, l'Agenda di Governo, contenente tutte le azioni di cui l'esecutivo si intendeva occupare fino alla fine della legislatura. Tra queste, una disciplina di regolamentazione delle attività di lobbying, che riprendesse una bozza di disegno di legge dello stesso governo, in cui si prevedevano: un albo di registrazione, report annuali, requisiti minimi per esercitare la professione di lobbista, le incompatibilità per i dipendenti di Camere e Governo e le sanzioni. Alle sorti del Governo Monti si sono legate quelle di tali disposizioni, mai arrivate in Aula.

Durante la XVII ed attuale legislatura sono state presentate per il momento due proposte di legge, entrambe al Senato, ed assegnate, ma non ancora discusse dalla Commissione Affari Costituzionali. Il primo governo che si è avvicinato in questa legislatura, il Governo Letta, ha ripreso nel 2013 il tema della regolamentazione dei gruppi di pressione, affidando ad un gruppo di lavoro la redazione di un disegno di

legge. Questo gruppo ha terminato l'elaborazione del disegno di legge all'inizio dell'estate del 2013, ma ha subito incontrato critiche e valutazioni negative da parte di ministri e rappresentanti di organizzazioni lobbistiche, soprattutto riguardo all'individuazione dell'AGCM come autorità tenuta a tenere il registro o albo dei lobbisti. Altri punti contestati sono stati la frequenza dei report periodici in capo ai lobbisti ed ai decisori pubblici e la natura delle sanzioni. Tali critiche hanno poi motivato il rinvio della presentazione del disegno di legge.

Infine, il Governo Renzi, nel Documento di Economia e Finanza dell'aprile 2014, ha espresso l'intenzione di definire un provvedimento legislativo per regolare le lobby e le relazioni fra queste e le istituzioni.

Questa elencazione delle proposte di normazione del lobbying in Italia mostra come il legislatore sia consapevole dell'importanza di riconoscere i gruppi d'interesse come attori del processo decisionale. Seppur essendosi manifestati nelle ultime legislature diversi tentativi di regolare tale materia, emerge al tempo stesso l'assenza di volontà, da parte dello stesso legislatore, di approvare ed applicare quelle norme necessarie alla trasparenza ed alla partecipazione dei gruppi di pressione nel processo decisionale pubblico.

BIBLIOGRAFIA

ABRESCIA M. - NAPOLITANO G., *Analisi economica del diritto pubblico: teorie, applicazioni e limiti*, Il Mulino, 2009.

ARROW K. J., *Scelte sociali e valori individuali*, Etas, 2003.

AUSTEN-SMITH D., *Interest groups, Campaign Contributions, and Probabilistic Voting*, "Public Choice" 52, 1987.

AUSTEN-SMITH D. - WRIGHT J. R., *Competitive Lobbying for a Legislator's Vote*, "Social Choice and Welfare" 9, 1992.

AUSTEN-SMITH D. - WRIGHT J. R., *Counteractive Lobbying*, "American Journal of Political Science" 38, 1994.

BARON D. P., *Electoral Competition with Informed and Uninformed Voters*, "American Political Science Review" 88, 1994.

BAUER R. A. - POLL I. d. S. - DEXTER L. A., *American Business and Public Policy*, Atherton, 1963.

BAUMGARTNER F. R - LEECH B. L., *Interest niches and policy bandwagons: patterns of interest group involvement in national politics*, "Journal of Politics" 63, 2001.

BECKER G. S., *L'approccio economico al comportamento umano*, Il Mulino, 1998.

BENTLEY A. F., *Il processo di governo: uno studio delle pressioni sociali*, Giuffrè, 1983.

BESLEY T. - CASE A., *Does Electoral Accountability Affect Economic Policy Choices? Evidence from Gubernatorial Term Limits*, "Quarterly Journal of Economics" 110, 1995.

BLACK D., *The theory of committees and elections*, Kluwer Academic Publ., 1987.

BUCHANAN J. - TULLOCK G., *Il calcolo del consenso: fondamenti logici della democrazia costituzionale*, Il Mulino, 1998.

CALDEIRA G. A. - HOJNACKI M. - WRIGHT J. R., *The Lobbying Activities of Organized Interests in Federal Judicial Nominations*, "Journal of Politics" 62, 2000.

CAMPOS N. F. - GIOVANNONI F., *Lobbying, Corruption and Political Influence*, "Public Choice" 131, 2007.

COE R. D. - WILBER C. K., *Capitalism and democracy: Schumpeter revisited*, University of Notre Dame Press, 1985.

DAMANIA R. - FREDRICKSSON P. G. - Mani M., *The persistence of corruption and regulatory compliance failure: Theory and evidence*, "Public Choice" 121, 2004.

DAVIDSON A. B. - DAVIS E. D. - EKELUND R. B., *Public Choice and the Child Labor Statute of 1938: Public Interest or Interest Group Legislation?*, "Public Choice" 82, 1995.

DEXTER L. A., *How Organizations Are Represented in Washington*, Bobbs-Merrill, 1969.

DOWNS A., *Teoria economica della democrazia*, Il Mulino, 1988.

FIGLIO D. N., *Political Shirking, Opponent Quality and Electoral Support*, "Public Choice" 103, 2000.

FURLONG S. R., *Interest group influence on rulemaking*, "Administration and Society" 29, 1997.

FURLONG S. R. - KERWIN C. M., *Interest Group Participation in Rule Making: A Decade of Change*, "Journal of Public Administration Research and Theory" 15, 2005.

GLANTZ S. A. - ABRAMOWITZ A. I. - BURKART M. P., *Election Outcomes: Whose Money Matters?*, "Journal of Politics" 38, 1976.

GRAY V. - LOWERY D., *Enviromental limits on the diversity of state interest organization*, "Political Research Quarterly" 49, 1996a.

GRAY V. - LOWERY D., *The population ecology of interest representation: Lobbying communities in the American states*, University of Michigan Press, 1996b.

GRAZIANO L., *Lobbying, pluralismo, democrazia*, Nuova Italia Scientifica, 1995.

GRIER K. B., *Campaign Spending and Senate Elections, 1978-84*, "Public Choice" 63, 1989.

HARSTAD B. - SVENSSON J., *Bribes, lobbying and development*, Centre for Economics Policy Research, 2006.

HAYES M. T., *Lobbyist and Legislators*, Rutgers University Press, 1981.

HEINZ J. P. - LAUMANN E. O. - NELSON R. L. - SALISBURY R. H., *The hollow core: private interests in national policy making*, Harvard University Press, 1993.

JACOBSON G. C., *The Effect of Campaign Spending in Congressional Elections*, "American Political Science Review" 72, 1978.

JACOBSON G. C., *Money and Votes Riconsidered: Congressional Elections, 1972-1982*, "Public Choice" 47, 1985.

KAU J. B. - KEENAN D. - RUBIN P. H., *A general Equilibrium Model of Congressional Voting*, "Quarterly Journal of Economics" 97, 1982.

KAISER J. H., *La rappresentanza degli interessi organizzati*, Giuffrè 1993.

KALT J. P. - ZUPAN M. A., *The Apparent Ideological Behavior of Legislators: Testing for Principal-Agent in Political Institutions*, "Journal of Law and Economics" 33, 1990.

KERWIN C. M., *Rulemaking: How government agencies write law and make policy*, CQ Press, 1994.

KROSZNER R. S. - STRATMANN T., *Interest-Group Competition and the Organization of Congress: Theory and Evidence from Financial Services' Political Action Committees*, "American Economic Review" 88, 1998.

LEADERSHIP DIRECTORIES, INC., *Government affairs yellow book: Who's who in government affairs*, Leadership Directories, Inc., 2002.

LOTT J. R., *Political Cheating*, "Public Choice" 52, 1987.

MCKAY A. M., *The decision to lobby bureaucrats*, "Public Choice" 147, 2011.

MUELLER D. C. - STRATMANN T., *Informative and Persuasive Campaigning*, "Public Choice" 81, 1994.

MUELLER D. C., *Perspectives on public choice: a handbook*, Cambridge University Press, 1997.

MUELLER D. C., *Public Choice III*, Cambridge University Press, 2003.

OLSON M., *La logica dell'azione collettiva: i beni pubblici e la teoria dei gruppi*, Feltrinelli, 1983.

PALDA F. - PALDA K., *The impact of Campaign Expenditures on Political Competition in French Legislative Elections*, "Public Choice" 94, 1998.

PASQUINO G., *Istituzioni, partiti, lobbies*, Laterza, 1988.

PELTZMAN S., *An Economic Interpretation of the History of Congressional Voting in the Twentieth Century*, "American Economic Review" 75, 1985.

PETRILLO P. L., *Democrazie sotto pressione*, Giuffrè Editore, 2011.

POOLE K. T. - ROMER T., *Patterns of Political Action Committee Contributions to the 1980 Campaigns for the United States House of Representatives*, "Public Choice" 47, 1985.

RAZZOLINI L. - SHUGART W. F., *The Elgar companion to public choice*, Edward Elgar, 2001.

SCHATTSCHEIDER E. E., *The semisovereign people: a realist's view of democracy in America*, Holt, Rinehart & Winston, 1960.

SCHUMPETER J. A., *Capitalismo, socialismo, democrazia*, Etas, 2001.

SMITH A., *The Wealth of Nations*, W. Strahan and T. Cadell, 1776.

SNYDER J. M., *Campaign Contributions as Investments: The US House of Representatives 1980-86*, "Journal of Political Economy" 98, 1990.

STIGLER G. J., *Mercato, informazione, regolamentazione*, Il Mulino, 1994.

STRATMANN T., *Campaign Contributions and Congressional Voting: Does Timing of Contributions Matter?*, "Review of Economics and Statistics" 77, 1995.

STRATMANN T., *The Market for Congressional Votes: Is Timing of Contributions Everything?*, "Journal of Law and Economics" 41, 1998.

TIEN C., *Representation, Voluntary Retirement, and Shirking in the Last Term*, "Public Choice" 106, 2001.

TRUMAN D. B., *The governmental process: political interests and public opinion*, Knopf, 1951.

WELCH W. P., *The Effectiveness of Expenditures in State Legislative Races*, "American Politics Quarterly" 4, 1976.

WRIGHT J. R., *Contributions, Lobbying, and Committee Voting in the U.S. House of Representatives*, "American Political Science Review" 84, 1990.

SITI WEB CONSULTATI

<http://beta.congress.gov/>

<http://ethics.house.gov/>

<http://lobbyists.info>

<http://usgovinfo.about.com/>

<http://www.fec.gov/>

<http://www.house.gov/>

<http://www.opensecrets.org/>

<http://www.senate.gov/>